

Tikku kynnen alla vai lastu laineilla?

- Sosiaaliasiamiestoiminta asiakkaan oikeuksien edistäjänä Itä-Suomen alueella

Marja Kekki

Pro gradu -tutkielma

Sosiaalityö

Itä-Suomen yliopisto

Yhteiskuntatieteiden ja kauppatie-
teiden tiedekunta

Huhtikuu 2015

ITÄ-SUOMEN YLIOPISTO, yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta

KEKKI, MARJA: Tikku kynnen alla vai lastu laineilla? – Sosiaaliasiameiestoiminta asiakkaan oikeuksien edistäjänä Itä-Suomen alueella

Pro gradu -tutkielma, 85 sivua, 3 liitettä (4 sivua)

Tutkielman ohjaajat: YTT, yliopistonlehtori Raija Väisänen

YTM, sosiaalihuollon ylitarkastaja Satu Syrjälä

Toukokuu 2015

Avainsanat: sosiaaliasiamiehet, sosiaalihuolto, asiakkaan asema

Tutkimukseni tarkoitus on analysoida sosiaaliasiameiestoiminnan toteutumista Itä-Suomessa sekä sitä, kuinka sosiaaliasiameiestoiminta nykyisellä toteutumistavalla turvaa sosiaalihuollon asiakkaan asemaa ja oikeuksia. Tutkimuksessa selvitettiin sosiaaliasiameiestoiminnan organisointia, sosiaaliasiameiesten puolueettomuutta ja riippumattomuutta, sosiaaliasiameiehen työn ja osaamisen kehittämistä sekä sosiaaliasiameiestoiminnan seurannan ja valvonnan kehittämistä. Tutkimuksen teoreettisessa osuudessa tarkastellaan sosiaalihuollon asiakkuutta muuttuvana ja monitahoisena ilmiönä, kansalaisen oikeuksia sekä sosiaaliasiameiestoiminnan lainsäädännöllistä perustaa.

Tutkimukseni aineistona olivat neljän maakunnan, Pohjois-Karjalan, Kainuun sekä Etelä- ja Pohjois-Savon alueella toimivien sosiaaliasiameiesten haastattelut. Haastattelut toteutuivat huhti- toukokuussa 2014 teemahaastatteluin. Haastattelujen teemat koottiin sosiaaliasiameiestoiminnan kehittämistyöryhmän kehittämisehdotusten pohjalta. Tutkimuksen tavoitteena oli saada tietoa siitä, ovatko kehittämistyöryhmän ehdotukset toiminnan kehittämisestä toteutuneet sekä sosiaaliasiameiestoiminnan ajankohtaisia kehittämistarpeita asiakkaan aseman ja oikeuksien edistämisen parantamiseksi.

Tutkimuksessa tuli esille sosiaaliasiameiestoiminnan verkkainen, jopa pysähtynyt kehittyminen. Itä-Suomessa sosiaaliasiameiestoiminnan vahvuutena ovat koulutetut ja kokeneet sosiaaliasiamiehet. Suurimpana uhkana on sosiaaliasiameiestoiminnan päätyminen muodolliseksi palveluksi, jonka kehittämisestä kukaan ei ota vastuuta. Sosiaaliasiameiestoiminta itsessään on mahdollisuus asiakkaan oikeuksien edistäjänä, tiedottajana, vaikuttajana sekä tiedon tuottajana sosiaalihuollon kehittämisessä alueellisesti ja valtakunnallisesti. Tämä mahdollisuus tulisi ottaa tehokkaaseen käyttöön. Tämän mahdollistamiseksi tarvitaan sosiaaliasiameiestoiminnan valvonnan ja ohjauksen tehostamista sekä systemaattista kehittämistoimintaa. Tilastointi sekä raportointi tulisi yhtenäistää ja tuotettu tieto kerätä talteen.

UNIVERSITY OF EASTERN FINLAND, Faculty of Social Sciences and Business
Studies Department of Social Management Sciences

KEKKI, MARJA: Pain in the neck or cast away? – The Social ombudsman services in
Eastern Finland confirming client rights

Master's thesis, 85 pages, 3 appendices (7 pages)

Advisors: D.Soc.Sc, Raija Väisänen
M.Soc.Sc, Satu Syrjälä

May 2015

Keywords: the Social ombudsman, social welfare system, client position

The aim of this study is to analyse social ombudsman services in Eastern Finland, and to examine how the current service procedure ensures the status and rights of social welfare clients. Also the organizing of social ombudsman services as well as the impartiality and independency of social ombudsmen were examined. The current study also pursues to explore the development of the competence and work of social ombudsman service and its supervision.

The theoretical part of the thesis approaches social welfare customership as a variable and multifaceted phenomenon. Also the civil rights and the legislative basis of social welfare ombudsman service are introduced.

The research material was acquired via theme interviews which were conducted with four social ombudsmen working in the regions of North Karelia, Kainuu, North Savo and South Savo. The interviews took place in April and May 2014. The theme interviews were based on the submissions of the Working Group for Development of Social Ombudsman Service. In the current study I aimed to collect information on how well these submissions were actualised. Another aim was to chart the current development requirements in order to improve social welfare client's status and rights.

The research indicated slow, even stagnant development of social ombudsman service. The strength of social ombudsman service in Eastern Finland are educated and experienced social ombudsmen. A major threat is that social ombudsman service stagnates as a formal service for whose development nobody takes responsibility. The social ombudsman service as itself is an opportunity to inform, influence, produce information and improve social welfare client's rights in addition to develop social welfare system regionally and nationally. This opportunity should be used effectively. More intense supervision, guidance and systematic development actions of social ombudsman service are required to enable the development. Compilation of statistics and reporting should be standardized and the outcoming information collected.

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	3
2 SOSIAALIHUOLLON ASIAKKUUS JA KANSALAISEN OIKEUDET	6
2.1 Ruotiukosta asiakkaaksi.....	6
2.2 Kansalaisen oikeudet	12
3 SOSIAALIASIAMIESTOIMINTA	16
3.1 Sosiaaliasiamiestoiminnan lainsäädännöllinen tausta	16
3.2 Aikaisemmat tutkimukset, selvitykset ja kehittämishanke.....	19
3.3 Sosiaaliasiamiestoiminnan toimintaympäristö.....	31
4 TUTKIMUKSEN LÄHESTYMISTAPA JA TOTEUTUS	34
4.1 Tapaustutkimuksellinen lähestymistapa.....	34
4.2 Aineiston hankinta ja aineiston kuvaus	37
4.3 Aineiston analyysi	44
4.4 Tutkimustulosten luotettavuus ja eettisyys.....	46
5 TUTKIMUSTULOKSET	48
5.1 Sosiaaliasiamiestoiminnan organisointi	48
5.2 Sosiaaliasiamiehen osaaminen ja osaamisen ylläpitäminen.....	50
5.3 Asiakastyö sosiaaliasiamiestoiminnassa.....	56
5.4 Tiedottaminen, vaikuttamistyö ja raportointi.....	65
5.5 Sosiaalihuollon asiakkaan asema ja oikeuksien toteutuminen sosiaaliasiamiestoiminnan näkökulmasta	71
6 JOHTOPÄÄTÖKSET	75
7 POHDINTA.....	80
LÄHTEET	82
LIITTEET	86

1 JOHDANTO

Tutkin sosiaaliasiamiestoimintaa sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksien edistäjänä Itä-Suomen alueella. Kiinnostukseni sosiaaliasiamiestoiminnan tutkimiseen juontaa juurensa työstäni sosiaalihuollossa. Olen työskennellyt sosiaalityöntekijän tehtävissä kunnissa ja kehitysvammahuollossa. Olen toiminut myös sosiaaliasiamiehenä. Työskentely sosiaaliasiamiehen tehtävässä avasi minulle asiakkaan näkökulman sosiaalityöhön uudella tavalla. Sosiaaliasiamiehen tehtävä on valvoa asiakkaan etua ja puolustaa asiakkaan oikeuksia sekä raportoida tietonsa kunnanhallitukselle. Tuossa tehtävässä kuulin monia tarinoita yhteiskunnan turvaverkon rei'istä, näennäisestä oikeusturvasta ja huonoksi koetusta kohtelusta. Tutuksi tulivat myös työntekijöiden murheet, kuntien säästöpaineeet ja eettiset ristiriidat talouden kurjimuksen sekä sosiaalityön eettisten periaatteiden välisissä taiteillessa.

Tutkimuksen kautta asioita ja ilmiöitä pöyhimällä on mahdollista tuottaa tietoa, jota voidaan ja jota tulisi käyttää palveluja kehitettäessä. Sosiaaliasiamiestoiminta, sen kehittäminen ja sosiaaliasiamiestoiminnan tuottaman tiedon hyödyntäminen on jäänyt valitettavan vähälle huomiolle muutosten myllerryksessä ja talouden kurimuksessa. Se on surullista, koska nyt, enemmän kuin koskaan, tarvitaan sosiaaliasiamiestoiminnan kehittämistä ja vahvistamista.

Hyvinvointivaltio sellaisena kuin minä sen ensimmäisen kerran työelämässä kohtasin, murenee uhkaavasti. Arvot kovenevat. Tuloerot kasvavat yhä enemmän. Samalla kiulu hyvin pärjäävien ja huonommin pärjäävien välillä syvenee. Etuuksista alkaa tulla yhä enemmän vastikkeellisia ja aletaan puhua entisaikojen tapaan köyhien ja vähäväkisen jakamisesta omasta syystään avun tarpeeseen joutuneista ja tilanteeseensa syyttömistä avunhakijoista. Vastuuta halutaan antaa jokaiselle kansalaiselle itselleen. Jokaisen meistä on oltava oman onnemme seppiä vaikka kaikkien ahjossa tuli ei palaisikaan tarpeeksi kirkkaasti. Vastuuta halutaan siirtää julkisista palveluista paitsi jokaiselle yksilölle omasta itsestään, myös hänen perheestään ja sukulaisistaan. (Julkunen 2001; Julkunen 2006; Heinonen 2014.)

Kunta- ja palvelurakennetta ollaan uudistamassa ja palvelujen tasapuolisen saatavuuden turvaamiseksi taloudellinen vastuu halutaan ”leveämmille harteille” (Möttönen & Ketunen 2014). Mediassa monet ovat huolissaan lähipalveluista. Ylettyvätkö palvelut leveiltäkään harteilta ”Jumalan selän taakse”, harvaanasutuille maaseutualueille? Se, mitä hyvinvointivaltiota on jäljellä, on muuttamassa kasvukeskuksiin. (Kts. esim. Kivelä 2014.) Itä-Suomessa todellisuus on toisenlainen kun ruuhka-Suomessa. Suunnitelmat, jotka laaditaan Kehä kolmosen sisäpuolella ja – sisäpuolelle, toimivat huonosti, jos sitenkään, tuon alueen ulkopuolella.

Sosiaali- ja terveydenhuollon kentässä on menossa suurten muutosten aika. Kunta- ja palvelurakenneuudistukset olivat keskustelussa ja valmistelussa hallituskaudella 2011–2015, mutta toteutus surkastui olemattomiin. Suurta sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta valmisteltiin, mutta lain valmistelu kaatui viime metreillä ja se jäi toteutumatta hallituskauden 2011 - 2014 aikana.

Sosiaalihuollon lainsäädäntö on myös muuttumassa. Sosiaalihuoltolaki (30.12.2014/1301) uudistui ja on tullut asteittaan voimaan 1.1.2015 alkaen, laajemmin 1.4.2015. Vammaispalvelulain ja kehitysvammalain yhdistämistä vammaislaiksi on valmisteltu pitkään ja valmistellaan edelleen. Sosiaali- ja terveysministeriön asettama työryhmä on jättänyt mietintönsä 16.4.2015 ja esittää, että lait yhdistettäisiin ja palvelujen myöntäminen perustuisi toimintakyvyssä oleviin haittoihin (Vammaislainsäädännön uudistamistyöryhmän loppuraportti 2015).

Uudistusten tavoitteena on turvata yhdenvertaiset palvelut kaikille kuntalaisille kotikunnasta riippumatta mahdollisimman kustannustehokkaasti. Sosiaaliasiamiestoiminnan tutkimus ja kehittäminen ovat ajankohtaisia asioita rakenteiden muuttaessa muotoaan. Suurissa kokonaisuuksissa on erityisen tärkeää turvata se, että kansalaisten tiedonsaantiin, osallisuuteen ja vaikuttamismahdollisuuksiin on olemassa kanavat, jotka ovat toimivat ja joita jatkuvasti kehitetään (Pohjola & Särkelä 2011, 306).

Tutkimuskysymykseni tässä tutkimuksessa on:

Miten sosiaaliasiamiestoiminta toteutuu ja miten se näin toteutuessaan turvaa sosiaalihuollon asiakkaan asemaa ja oikeuksia?

Toteutin tutkimukseni sosiaaliasiamiestoiminnasta Itä-Suomen alueella. Tarkastelen sosiaaliasiamiestoimintaa sosiaaliasiamiesten itsensä kuvaamana. Selvitän, miten asiakaslaissa sosiaaliasiamiehelle määritellyt tehtävät painottuvat sosiaaliasiamiesten työssä. Tutkimuksen tavoitteena on paitsi kartoittaa tämän hetkinen tilanne, myös nostaa esille kehittämisen kohteita sosiaaliasiamiestoiminnasta. Tutkimus tuo esille sosiaaliasiamiesten näkemyksiä siitä, mitä kehittämisen kohteita sosiaaliasiamies toiminnassa on ja miten kehittämistä pitäisi toteuttaa. Sosiaaliasiamiestoiminta on vähän tutkittu aihe. Toiminnan alkuvaiheessa tehty tutkimus ja erilaiset selvitykset toivat esille sosiaaliasiamiestoiminnan kehittämisen kohteita. Tässä tutkimuksessa selvitän, mikä on sosiaaliasiamiestoiminnan tila tällä hetkellä aikaisempiin tutkimuksiin verrattuna.

2 SOSIAALIHUOLLON ASIAKKUUS JA KANSALAISEN OIKEUDET

2.1 Ruotiukosta asiakkaaksi

Sosiaalityöntekijän ja asiakkaan suhteen alkujuuret ovat 1800-luvun loppupuolella, jolloin velvollisuus huolehtia köyhistä ja vähäväkisistä alkoi siirtyä seurakunnilta kuntien vastuulle. Tuosta lähtien sosiaalityöntekijät ovat työskennelleet pääsääntöisesti julkishallinnossa. Katovuodet 1860-luvulla lisäsivät avun tarpeessa olevien määrää, jolloin resurssien riittämättömyys vaivasi kuntia. Teollisuus alkoi vahvistua ja työvoimaa tarvittiin kaupungeissa. Työvoiman oli päästävä liikkumaan maalta kaupunkeihin. Muuttoliike toi mukanaan myös köyhyyden kaupunkeihin, jossa ongelma tuli näkyväksi massaköyhyydeksi, joka uhkasi yhteiskunnan moraalia ja järjestystä vaatien toimenpiteitä. Liberalismin hengessä säädetyt lait tukivat taloutta ja samalla tulivat aiheuttaneeksi lisää köyhyyttä ja moraalisia ongelmia. Liberalistinen aate korosti valtion mahdollisimman vähäistä roolia ja kansalaisten vapaata voitontavoittelua, joka voimistaisi ja vaurastuttaisi kansakuntaa. (Juhila 2006, 20; Toikko 2005.)

Vaivaishoidossa lisääntyneen avun tarpeen aiheuttamia ongelmia ratkaistiin siten, että apua tarvitsevat luokiteltiin ja jaoteltiin pienemmiksi ryhmiksi, jotta ongelmat olisivat helpommin hallittavissa. Apua tarvitsevat jaettiin kelpollisiin ja kelpottomiin autettaviin sen mukaan, voitiinko katsoa henkilön olevan itse syypää ahdinkoonsa. Vaivaishoidossa annettu apu oli materiaalista. Valtio pyrki levittämään vaivaishoidon toimenpiteitä, aikansa hyviä käytäntöjä. Hyvien käytäntöjen tavoitteena oli tuottaa laadultaan minimitasoista hoitoa kokonaistalouden kannalta edullisesti. Nykyisessä sosiaalityössä on näkyvillä vaivaishoidon ideoihin perustuvia toimintatapoja, joiden avulla ongelmia yritetään saada hallintaan. (Toikko 2005, 56–58.)

Yhteiskuntapolitiikan, eli talous-, sosiaali- ja kulttuuripolitiikan järjestelmää rakennettiin eurooppalaisiin maihin 1960- ja 1970-luvuilla. Näistä järjestelmistä on käytetty myöhemmin nimitystä hyvinvointivaltio. Hyvinvointivaltiossa luotiin julkishallinto, jossa viranomaiset ohjeistettiin ja koulutettiin toimimaan yhtenäisesti. Virkamiesten tehtävä oli tehdä asiat oikein, siten kun ne oli tarkoitettu tehtäviksi. (Koskiahho 2008, 26.) Suomalaisen hyvinvointivaltion pohjaa luotiin jo 1930-luvulla, jolloin perustettiin kansaneläke- ja lapsilisäjärjestelmä. Varsinaiseen hyvinvointivaltion rakentamisen vauhtiin

päästiin 1970 ja 1980-luvuilla, 1960-luvun läpimurron jälkeen. Raija Julkusen mukaan (2001, 11) 1980-luvulta lähtien hyvinvointivaltion politiikassa on siirrytty kasvusta kasvun, rajoittamisen ja sopeuttamisen aikaan. Hyvinvointivaltio sosiaalipoliittisine järjestelmineen rakennettiin teollisen yhteiskunnan tarpeita varten. Tehdasteollisuuden merkitys alkoi vähentyä Englannissa jo 1970-luvulla ja Suomessakin 1980-luvulla. Kansainvälinen lamakausi saapui Suomeen 1990-luvun alussa, kymmenen vuotta myöhemmin kuin Euroopan suuriin maihin. Teollisen yhteiskuntarakenteen tilalle tuli palvelujen yhteiskunta, ensin muualle Eurooppaan ja myöhemmin myös Suomeen. (Koskiahon 2008, 10.)

Sosiaalialan työntekijä ja asiakas kohtaavat toisensa aina yhteiskunnallisessa tilanteessa ja toimivat siinä kulloisenkin toimintaympäristön vaatimusten, odotusten ja reunaehtojen mukaisesti. Suomalaisen sosiaalityön ja koko sosiaalialan olennainen toimintaympäristö on hyvinvointivaltio ja sen sosiaalipoliittinen järjestelmä. Asiakkuutta katsotaan aina aikakauden, toimintakulttuurin ja vallitsevan ideologian silmälasien lävitse. Eri näkökulmista asiakkuus näyttäytyy eri tavoin. Näkökulmaan vaikuttaa se, katsotaanko toista ihmistä ylhäältä alaspäin, silmästä silmään vai ihaillen ylöspäin.

Sosiaalihuollon toimenpiteiden tai palvelujen piirissä olevasta henkilöstä on aikojen saatossa, näkökulmien, asemien ja aatteiden vaihdellessa käytetty monenlaisia nimityksiä. Enää ei puhuta huutolaisista, ruotiukoista, irtolaisista, holhokeista tai huollettavista, mutta vanha kaiku näistä ajoista seuraa vieläkin sosiaalihuollon asiakkuutta. Anneli Pohjolan (2010, 22–23) mukaan sosiaalihuollon asiakkuus viittaa tänäkin päivänä vähemmän tavoittelemisen arvoiseen tilanteeseen, köyhyyteen ja kurjuuteen. Pohjola puhuu moraalisesti ymmärretystä köyhyydestä, jolla tarkoitetaan vanhaa ajatusmallia itseaiheutetusta köyhyydestä. Tämä ajatusmalli on Pohjolan mukaan palannut jälleen ajatteluumme. Maineestaan huolimatta sosiaalihuollon asiakkuus on mahdollista ja perin todennäköistä useimmille meistä, aivan kuten terveydenhuollon asiakkuuskin. Anneli Pohjola (2010, 28) toteaa, että elämme *monimuotoistuvassa riskiyhteiskunnassa*, jossa ketä tahansa meistä saattaa kohdata tilanne, jossa tarvitsemme ulkopuolista apua. Perheen kriisit kuten avioero, vaikea sairaus perheenjäsenellä, läheisen kuolema, työttömyys tai taloudellinen ahdinko saattavat sattua kenen tahansa kohdalle.

Sosiaalityön asiakkuutta paljon tutkinut ja siitä runsaasti kirjoittanut Anneli Pohjola (2010, 26–27) pohtiikin, onko asiakas paras mahdollinen termi kuvaamaan palvelujen ja tukitoimien tarpeessa olevaa kansalaista ja kuntalaista. Asiakkuus on termi, jota käytetään myös erilaisissa palveluissa asioivista henkilöistä. Silloin kun asiakkaalla tarkoitetaan kuluttajaa, tarkoitetaan henkilöä, joka valitsee palveluja tai tuotteita, joita hän käyttää niitä tarvitessaan. Kuluttajaa, jos ketä, ohjaa vapaa tahto ja omat valinnat. Sosiaalihuollon asiakkuuden rinnastaminen kuluttaja-asiakkuuteen on joissakin tilanteissa mahdollista, mutta ei kuitenkaan aina. Harvat ”kuluttavat” vaikkapa lastensuojelun palveluja tai kehitysvammaisten tahdonvastaisen erityishuollon palveluja valiten heille parhaiten sopivan sijaishuoltopaikan tai hoitoyksikön, vaikka näissäkin palveluissa puhutaan palveluja käyttävistä henkilöistä asiakkaina. Tietyissä palveluissa, edellä mainitut mukaan lukien, valintoja tekeviä asiakkaita ovat sosiaalityöntekijät viranhaltijoina ja taustalla kunnat, kuntayhtymät tai muut palvelujen järjestäjät. Rautakaupan, kampaamon tai kioskin asiakkuus ei myöskään jää henkilöä ”määritteleväksi tekijäksi” samalla tavoin kuin esimerkiksi toimeentulotuen pitkäaikaisasiakkuus. (Pohjola 2010; Juhila 2006, 66 – 67.)

Timo Toikko (2014) puhuu sosiaalipalvelujen uudenlaisesta, vastuullisesta asiakkuudesta. Vastuullista asiakkuutta Toikko hahmottelee kolmen ulottuvuuden kautta. Vastuullinen asiakas on aktiivinen, valintoja tekevä ja itse tarvitsemansa palvelut määrittelevä kansalainen. Vastuullinen asiakas on myös käyttämiään palveluja kehittävä asiakas. Vastuulliseen asiakkuuteen kuuluu myös aktiivisuuden vaatimus. Erityisesti työttömiä työnhakijoita aktivoidaan ja vastuutetaan olemaan aktiivisia ja osallistuvia työnhakijoita. Vastuullinen asiakkuus taustalla on sosiaalipalveluissa tapahtuneet muutokset, joiden taustalla puolestaan on sosiaalipolitiikan uudet tuulet, siirtyminen suunnitelmataloudesta markkinatalouteen. Universaalien, kaikille meille tarkoitettujen sosiaalipalvelujen kiivainta kehittämistä tehtiin 1970–80 luvuilla. Noilla vuosikymmenillä säädettiin pohjoismaisen hyvinvointivaltion hengessä sosiaalihuollon ja sosiaalipalvelujen keskeiset lait. Sosiaalihuoltolaki, vammaispalvelulaki ja kehitysvammalaki ovat säilyneet pienin lisäyksin näihin päiviin saakka. Taloudellisen laman ja pankkikriisin vuosikymmenellä, 1990-luvulla, sosiaalipalvelujen kasvua haluttiin hillitä ja siirryttiin erilaiseen aikakauteen. (Toikko 2014)

Suomen liittyessä EU:hun suomalaisille vakuuteltiin, että eurooppalaisen yhteistyön tarkoitus oli parantaa jäsenmaiden kilpailukykyä globaaleilla markkinoilla sekä tuoda poliittista turvaa. Jäsenmaiden uskottiin (tai ainakin näin uskoteltiin) voivan EU:n jäsenenä voivan edelleen päättää itse omasta yhteiskuntapolitiikastaan. Käytännössä EU on vahvasti mukana sääntelemässä jäsenmaiden sisäisiä asioita informaatio-ohjauksen kautta. Kilpailukyvyn maksimoinnin periaatteen mukaisesti EU:n perussääntöihin kuuluu pääomien, työvoiman ja palvelujen vapaa liikkuminen on jäsenmaasta toiseen. Suurin osa sosiaalipolitiikasta tulkitaan palveluiksi. Erityisesti 2000 – luvulla vastakkain ovat olleet EU:n pyrkimys yhdenmukaisuuteen ja sisämarkkinoiden kilpailun kehittämiseen sekä jäsenmaan oma lainsäädäntö-, toimintajärjestelmät ja toimintatavat. (Koskiahho 2008,11.)

Kahden viimeisen vuosikymmenen aikana Suomen sosiaalihuolto on ollut suurten muutosten tuiverruksessa. Hyvinvointivaltion kehittyessä ja ollessa voimissaan palveluja kehitettiin valtiokeskeisesti siten, että valtio määritteli kansalaisille kuuluvat palvelut ja kunnat toteuttivat palvelujen tuottamisen. Valtion ja kuntien väliset ohjaus- ja rahoitus-suhteet muuttuivat, kun valtionosuusjärjestelmä uudistettiin 1980- ja -90 –lukujen vaihteessa.

Asiakkuutta määritellään ongelmakielellä. Asiakas on pitkäaikaistyötön, vammainen, päihdeongelmainen tai mielenterveyskuntoutuja. Asiakkuuden määrittelemisen vaikuttaa siihen, kuinka juuri tämä henkilö, tämä ihminen, tulee kohdatuksi. (Pohjola 2010, 31.) Asiakkaan elämä kokonaisuudessaan saattaa jäädä työntekijöiltä piiloon sen taakse, kuinka he organisaationsa ja tehtävänsä kautta tarkastelevat asiakasta. Palvelujärjestelmässä useiden tahojen yhteinen asiakas saattaa näyttäytyä työntekijöiden silmissä jokaiselle katsojalle erilaisena, oman organisaation ja tehtävän kautta suodattuneena siivuna. Kokonaisuus saattaa jäädä kokonaan hahmottumatta ja ihminen kohtaamatta. (Pohjola 2010, 41.)

Kirsi Juhila (2006) on jaotellut sosiaalityön asiakkuutta sosiaalityöntekijöiden ja asiakkaiden suhteiden kautta. Hän määrittelee suhteet neljään eri pääluokkaan: liittämisen ja kontrollisuhteeseen, kumppanuussuhteeseen, huolenpitosuhteeseen ja vuorovaikutuksessa rakentuvaan suhteeseen. Juhila puhuu sosiaalityöntekijöistä ja sosiaalityön asiak-

kuudesta, mutta samoja kohtaamisen elementtejä on kaikissa sosiaalihuollon asiakkaiden ja työntekijöiden kohtaamisissa.

Hyvinvointipalveluissa tavoitteena on yleensä asiakkaan tai hänen tilanteensa muutos parempaan (Pohjola 2010, 21). Hyvässä asiakaspalvelussa lähtökohtana on asiakkaan näkökulma ja hänen kunnioittamisena ihmisenä. Tämän tavoittaminen edellyttää yhteistä kieltä, jota molemmat ymmärtävät. Työntekijän ammattikieli ei välttämättä ole sellainen. Asiakkaan arvokkaaseen kohtaamiseen ei riitä yksin yhteinen kieli. Kohtaaminen vaatii työntekijältä vahvaa arvo-osaamista, joka on sosiaalityön osaamisen ydinasia (Laitinen & Kemppainen 2010, 138.) Sosiaalityössä asiakkaan tarpeiden ja toiveiden lähtökohdasta lähtevä palvelukulttuuri on kehittynyt hitaasti ja vaatii edelleen työstämistä. Sosiaalihuolto on ollut perinteisesti järjestelmäkeskeinen ja perustunut hallinnollisiin säädöksiin, ajan myötä kehittyneisiin käytäntöihin sekä työntekijöiden asiantuntijuuteen. (Pohjola 2010, 45.) Onnistuessaan palvelu on inhimillinen, henkilökohtainen ja kokonaisvaltainen, sosiaalinen kokemus. Tekniikka on toisarvoista. Onnistunut kohtaaminen vaatii kanssaihmissen, jolla ei ole kiire, joka puhuu kieltä jota on helppo ymmärtää ja joka paneutuu keskusteluun kaikessa rauhassa. Erityisen haasteensa asiakkaan kohtaamiseen tuo vierasta kieltä käyttävä asiakas, maahanmuuttaja tai vaikkapa viittomakieltä äidinkielenään käyttävä asiakas. Viranomaisen vastuulla on huolehtia asiointiin liittyvästä tulkitsemisesta ja kääntämisestä kustannuksineen. (Avuttomuus lainsäädännössä 2008, 9, 21 – 23; Pohjola 2010, 52–53.)

Sosiaalityössä ja myös muualla sosiaalihuollossa pyrkimys on selkeästi toiminta asiakkaan parhaaksi. Sosiaalityö on Sosiaalityöntekijöiden kansainvälisen liiton yleiskokouksessa vuonna 2000 määritelty seuraavasti:

”Sosiaalityön tavoitteena on lisätä hyvinvointia edistämällä yhteiskunnallista muutosta sekä ihmissuhdeongelmien ratkaisua, elämänhallintaa ja itseenäistymistä.

Sosiaalityön kohteena ovat vuorovaikutustilanteet ihmisen ja hänen ympäristönsä välillä. Välineenä sosiaalityö käyttää sosiaali- ja käyttäytymisteoreettista sekä yhteiskunnan järjestelmiä koskevaa tietoa.

Sosiaalityön perustana ovat ihmisoikeuksien ja yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden periaatteet.”

(Talentia)

Sosiaalityön tavoitteet ovat sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksia ja asemaa edistäviä, eivätkä ne ole missään tapauksessa ole asiakkaan oikeuksien toteutumisen esteenä. Käytännössä sopusointu ja yhdessä tekeminen ei ole itsestään selvä asia: sosiaalihuollon asiakkaat ja ammattilaiset joutuvat usein tilanteisiin, joissa he, erityisesti asiakkaat, kokevat olevansa ”eri puolilla”. Tuija Nummela (2011, 104) on jäsenellyt asiakaslähtöisen työn esteitä aikuissosiaalityössä taloudellisiin esteisiin, arvostustekijöihin, aika-resurssista johtuviin syihin sekä työn sisältöön liittyviin syihin.

Aikuissosiaalityössä ja epäilemättä sosiaalihuollossa kautta linjan, talousarvio määrittää työn sisältöä. Erilaiset säästöohjeet sekä viranhaltijoiden harkintavallan käyttämisen rajoittaminen eivät tue työskentelyn asiakaslähtöisyyttä. Sosiaalihuollon työntekijät taspainoilevat alati erilaisten toiveiden, tavoitteiden ja odotusten ristiaallokossa. Asiakkaat odottavat, että sosiaalihuolto tekee sen mitä lupaa, antaa tukea sitä tarvitseville. Samaan aikaan julkisen talouden säästöpaineeet vyöryvät käytännön työhön säästämistavoitteina ja – velvoitteina. Työntekijät joutuvat pohtimaan myös sosiaalihuollon eettisiä kysymyksiä työtä tehdessään. Ristiriitaisia tilanteita tulee arjessa myös suhteessa lainsäädäntöön. Asiakaslaki velvoittaa tiedottamaan asiakkaita palveluista ja toimintavaihtoehtoista, mutta organisaation säästötavoitteet eivät käytännössä mahdollista vaihtoehtojen palvelujen käyttöä tai pahimmassa tapauksessa palvelua ei ole lainkaan saatavilla. Liian suuret määrät asiakkaita eivät mahdollista keskittymistä asiakkaan asiaan ja työ muuttuu liukuhihnatyöksi. (Nummela 2011, 105–106.) Myös Ville Jämsä (2010) on todennut, että toimenpidevaihtoehtojen esittelemisen asiakkaalle vaikuttaa toteutuvan sosiaalihuollossa puutteellisesti. Toimenpidevaihtoehtojen esittely ei ole Jämsän mukaan sisäistynyt henkilöstön toimintatavaksi sosiaali- eikä terveydenhuollossa. Säännösten olemassaolosta toki tiedetään, mutta asiakastilanteissa niitä ei noudateta. Kiire ja lyhyet vastaanottoajat koetaan usein esteeksi toimenpidevaihtoehtojen esittelylle asiakkaalle tai potilaalle. Henkilöstö ei välttämättä tunne toimenpidevaihtoehtoja eikä aina myöskään asiakaslainsäädäntöä. (Jämsä 2010, 43 – 44.)

Mikko Mäntysaari (2006, 115) toteaa, että kaikista syrjäytyneimpien ja huonoosaisimpien ihmisten on kaikista vaikeinta saada sosiaalityön palveluja. Ilmiön taustalla ovat Mäntysaaren näkemyksen mukaan sosiaalihuollon lainsäädännön muutokset, yleinen yhteiskunnallinen kehitys sekä sosiaalityön professionalistuminen. Kehittämistyö

ja myös sosiaalityön resursointi on painottunut lastensuojeluun aikuissosiaalityön kustannuksella. Päihdeongelmaisten ja syrjäytyneiden köyhien henkilöiden asioita hoitavat usein muun ammattiryhmän kuin sosiaalityöntekijät.

2.2 Kansalaisen oikeudet

Elokuussa 1995 tuli voimaan perusoikeusuudistus (969/1995), joka liittyi perustuslain kokonaisuudistukseen. Nk. perusoikeusuudistuksen tavoitteena oli vahvistaa ja laajentaa yksilön oikeuksia perustuslaintasoisesti myös sosiaalisten oikeuksien alueella. Uudistuksella Suomi pyrki saamaan perusoikeussäätelynsä vastaamaan niitä ihmisoikeusvelvoitteita, joita kansainväliset ihmisoikeussopimukset edellyttivät. (Tuori 2008, 198). Kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, KP – sopimus sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva TSS – sopimus hyväksyttiin YK:n yleiskokouksessa 1966. Suomi liittyi näihin sopimuksiin 1976. Euroopan neuvoston piirissä on tehty ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi Euroopan ihmisoikeussopimus sekä Euroopan sosiaalinen peruskirja.

Suomen perustuslain uudistamista jatkettiin ja uusi perustuslaki tuli voimaan 1.3.2000. Antero Jyrängin mukaan (2000, 275) perusoikeuksista puhuttaessa tarkoitetaan yleisesti yhteiskunnassa hyväksytyjä perusarvoja, jotka on taattu perustuslain säädöksin. Nämä säädökset vaikuttavat yksilön hyväksi yhteiskunnassa ja julkisessa toiminnassa. Perustuslaillisina säädöksinä perusoikeussäännökset ovat sitovia ja julkinen valta on velvoitettu turvaamaan niiden toteuttamisen Perustuslain 22 §:n mukaisesti. Julkisella vallalla tarkoitetaan Jyrängin mukaan tässä julkisoikeudellisia yhteisöjä, erityisesti valtiota sekä myös kuntia, kuntainliittoja ja esimerkiksi Ahvenanmaan maakuntaa. Turvaamisvelvoite ulottuu myös yksityisoikeudellisiin yhteisöihin niiden käyttäessä julkista valtaa tai hoitaessa julkisia tehtäviä. Jyrängin mukaan (2000, 276) perusoikeudet luokitellaan oikeuskirjallisuudessa osallistumisoikeuksiin, vapausoikeuksiin ja oikeusturvaan, yhdenvertaisuusoikeuksiin sekä taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin (TSS-oikeudet). Viimeksi mainittuja Jyränki nimittää hyvinvointioikeuksiksi.

Hyvä hallinto on mitä suurimmassa määrin asiakkaan oikeuksien toteutumisen kannalta olennainen tekijä. Hallinnossa kansalainen, asiakas, tuo asiansa viranomaisen ratkaistavaksi. Kuinka hänet hallinnossa kohdataan ja palvellaan, on yksittäisen kansalaisen elämässä keskeinen hyvinvoinnin ja turvallisuuden osatekijä. Kansalaisen on voitava hallinnon asiakkaana luottaa siihen, että hänen asiansa käsitellään tasapuolisesti ja oikeudenmukaisesti.

Perustuslain 21 §:ssä säädetään hyvän hallinnon takeista. Pykälässä mainitaan oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti, oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheutonta viivytystä ja oikeus saada asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa viranomaisessa. Siinä mainitaan myös hallintoasian käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi hallintoasiaa käsiteltäessä, oikeus saada perusteltu päätös hallintoasiassa ja oikeus hakea muutosta hallintoasiassa annettuun päätökseen. Näiden mainittujen, menettelyllisten oikeuksien lisäksi *muut hyvän hallinnon takeet* turvataan lailla. Hyvään hallintoon kuuluu hallinnon palveluperiaate, neuvonta sekä virkatoiminnan puolueettomuus, jota turvaamaan on säädetty esteellisyysäännökset. (Mäenpää 2012, 1 – 3; Pajukoski 2010,25.)

Ihmisoikeudet ovat jokaiselle ihmiskunnan jäsenelle kuuluvia, yhtäläisiä oikeuksia (Scheinin 1999, 187). Siinä missä perusoikeudet viittaavat valtionsisäiseen asiayhteyteen, ihmisoikeudet viittaavat kansainväliseen asiayhteyteen. Perusoikeuksista säädetään perustuslaissa ja ihmisoikeudet ovat kaikille ihmisille kansainvälisesti tunnustettuja arvoja. Ihmisoikeuksista sovitaan kansainvälisillä sopimuksilla. (Jyränki 2000, 279.) Ihmisoikeuksien yleismaailmallisen laatimisen tarpeeseen herättiin toisen maailmansodan ja erityisesti natsismin toimeenpanemaa etnisen kansanryhmän järjestelmällisen tuhoamisen ja vainoamisen myötä. Haluttiin takeita siitä, ettei samanlaista ihmisten joukkomurhaamista pääsisi tapahtumaan tulevaisuudessa. Tämä ajatus oli osaltaan taustalla Yhdistyneiden Kansakuntien perustamisessa vuonna 1945. (Scheinin 1999, 187.)

Suomi on kansanvaltainen oikeusvaltio. Oikeusvaltio on tullut kielenkäyttöömme Suomen liittyttyä Euroopan neuvostoon, jolloin liityimme myös Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Euroopan Unionin perusoikeuskirja sisältää oikeusvaltion käsitteen. Suomen perustuslakiin vuonna 2000 käsite on kirjattu. Saarenpään mukaan oikeusvaltiolla tarkoitetaan valtiota, missä ihmisoikeussopimusten mukaisesti toteutetaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatetta. Saarenpää liittää oikeusvaltioon myös hyvä hallinto –

käsitteen, jolla tarkoitetaan hänen mukaansa vapaan harkinnan väistymistä hallinnosta. Saarenpään mukaan oikeusvaltion perusta on ihmisten oikeuksista säättäminen ja näiden oikeuksien tehokkaassa toteuttamisessa. Hänen mukaansa oikeuksien tulisi toteutua mahdollisimman usein ilman valitus- tai kantelumenettelyä. (Saarenpää 2010, 78.)

Lainsäädännöltä edellytetään Suomessa, että se täyttää demokraattisen oikeusvaltion asettamat vaatimukset. Lait on säädettävä demokraattisessa järjestyksessä siten, että lain säätää kansanvaltaisesti valittu eduskunta siten kuin valtiosääntö edellyttää. (Arajärvi 2011, 84.) Ahti Saarenpään (2010) mukaan Suomessa eletään uutta oikeudellisen sääntelyn aikakautta. Sääntelyn määrä kasvaa koko ajan, koska oikeusvaltiossa kaiken viranomaisten tai muun julkista valtaa käyttävän on aina perustettava toimintansa lakiin. Julkinen valta joutuu säättämään koko ajan enemmän ja tarkemmin ihmisten perusoikeuksista Euroopan Neuvoston ja Euroopan Unionin velvoitteiden myötä. Runsaalla sääntelyllä on hyvät ja huonot puolensa. Toisaalta sääntelyn lisääntyminen kertoo siitä, että ihmisten oikeuksia turvataan lainsäädännöllä yhä enemmän. Toisaalta taas sääntelyä alkaa olla niin paljon, että sen hahmottaminen on kansalaiselle haasteellista. Lakiteksti on helposti löydettävissä internetin aikakaudella, mutta sen ymmärtäminen on entistä vaikeampaa. (Saarenpää 2010, 80)

Sakari Hännisen (2009) mukaan perusoikeussääntelyn saattaminen vastaamaan kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita ei välttämättä ole yksiselitteisesti pohjoismaisen hyvinvointivaltion huipentuma. Hänninen toteaa, että maakohtaisista eroista huolimatta Pohjoismaat on selvästi omanlaisensa normatiivinen ja oikeudellinen yhteisö. Pohjoismaissa on oikeuskulttuuri, joka on mahdollistanut hyvinvointivaltion. Skandinaavista oikeutta kuvaavat Hännisen mukaan ”*opinkappaleisiin ja käsitejärjestelmiin takertumaton joustavuus, lain käyttäminen sosiaalisten reformien välineenä, kansalaisten merkitys lainsäädännössä ja pragmatismi*”, jolla tarkoitetaan tiedon edellytyksenä ja päämääränä on käytännön toiminta. Pohjoismaiseen oikeuteen kuuluvat myös jokamiehen oikeudet ja asiamiesjärjestelmä. (Hänninen 2009, 17.)

Sosiaaliasiamiesjärjestelmä sellaisena kuin se Suomessa toteutuu, on ainutkertainen maailmassa. Pohjoismaissa on asiamiehiä, joiden tehtävänä on turvata ihmisoikeuksia. Tehtävässään he neuvovat ja ohjaavat kansalaisia. Ruotsissa on oikeusasiamies, vammaisasiamies ja lapsiasiamies. He seuraavat asiakasryhmänsä asioita yhteiskunnassa ja

ottavat kantaa huomattaessaan epäkohtia tai parannuksia vaativia asioita. (Ombudsmännen)

Sakari Hännisen (2009, 15–16) mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan tuki ja turva löytyvät lainkäytöstä. Perustuslakiin kirjatut oikeudet välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon, perustoimeentulon turva, sosiaali- ja terveystalvelujen turvaaminen, väestön terveyden edistäminen, perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien tukeminen, asumisen edistäminen sekä koulutuksen hankkimisen mahdollisuus varattomuudesta huolimatta ovat keskeisiä oikeuksia. Näitä oikeuksia voidaan pitää julkista valtaa velvoittavina. Hänninen muistuttaa, että perusoikeuksien velvoittavuus testataan lopulta käytännössä soveltamalla. Perustuslaki on kirjoitettu varsin väljästi muotoillen ja tulkinnalle jää runsaasti tilaa. Esimerkiksi oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon voidaan pitää subjektiivisena oikeutena ja välttämättömäksi tulkittava toimeentulon taso on poliittis-hallinnollisen harkinnan varassa. Perusturvan taso on jäänyt 1990-luvun laman jälkeen laahannut reilusti keskimääräisen tulokehityksen alapuolella. (Hänninen 2009, 16). Käytännön toimintaa sosiaalihuollossa on mahdotonta säädellä ja ohjeistaa täysin kattavasti. Palveluntuottajalla on oltava myös harkintavaltaa, että jokaisen palvelun käyttäjän yksilölliset tarpeet pystytään ottamaan huomioon. Palveluntuottajalla on suuri vastuu siinä, että hänen toimintaansa ohjaa laki ja asiakkaan etu, eivätkä taloudelliset vaikutteet. (Rakenteet, avuttomuus ja lainsäädäntö 2009, 63.)

Vaikka hyvinvointivaltio periaatteessa lupaa pitää huolen kaikista, tuota ”huolenpitoa”, palveluja ja etuuksia, voi saada ainoastaan määritellyistä syistä tai viranomaisen harkinnan perusteella. Raija Julkunen (2006) puhuu *byrokratariskistä*, jolla hän tarkoittaa sitä, etteivät sosiaalihuollon organisaatioiden hallinto, *sosiaalibyrokraatia* ja viranhaltijat eri syistä pane toimeen näitä hyvinvointivaltion antamia lupauksia. Syinä tähän voivat olla organisaation hallinnolle ja työntekijöille luomat taloudelliset paineet ja resurssien niukkuus, mutta myös puutteellinen ammattitaito ja empatiakyky. Toisaalta myös hyvinvointivaltio antaa ristiriitaisia viestejä sosiaalihuoltoa toteuttaville tahoille. Riittävän huolenpidon vastapainona puhutaan aktivoinnista ja yksilön vastuusta omasta itsestään. (Julkunen 2006, 237.)

3 SOSIAALIASIAMIESTOIMINTA

3.1 Sosiaaliasiamiestoiminnan lainsäädännöllinen tausta

Laki potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992) on ollut voimassa 1.3.1993 alkaen. Potilaslaissa on säädökset potilaan oikeudesta laadultaan hyvään terveydenhuoltoon ja sairaanhoitoon ja oikeudesta hyvään kohteluun siten, että potilaan ihmisarvoa, vakaumusta ja yksityisyyttä kunnioitetaan. Potilaan äidinkieli, yksilölliset tarpeet ja kulttuuri tulisi potilaslain mukaan ottaa huomioon hoidossa ja kohtelussa. Potilaslaissa on säädökset kaikkien potilaiden yhdenvertaisesta oikeudesta saada hoitoa asuinpaikasta, iästä, terveydentilasta, vammasta tai muusta henkilöön liittyvästä seikasta huolimatta. Potilaan mielipide on otettava huomioon hoitoa järjestettäessä ja potilaan kanssa on keskusteltava eri hoitovaihtoehtoista. Potilaalla on oikeus saada tiedot terveydentilastaan, hoidon merkityksestä sekä muista hoitoonsa liittyvistä seikoista. Alaikäisen potilaan oikeuksista vaikuttaa hoitoonsa säädetään myös potilaslaissa. Potilasasiamiehestä ja potilaan oikeudesta tehdä muistutus säädetään myös potilaslaissa.

Hallituksen esityksen (137/1999) mukaan sosiaalihuollon asiakkaan asemaa ja oikeuksia koskevan lain tavoitteena oli asiakkaiden aseman vahvistaminen sekä asiakkaan itsemääräämisoikeuden ja itsehallinnan korostaminen. Asiakslain säätämisen tavoitteena oli saada sosiaalihuollon asiakkaat mahdollisimman yhdenvertaiseen asemaan terveydenhuollon asiakkaiden kanssa. Tavoitteena oli edistää mahdollisuutta toteuttaa sosiaali- ja terveydenhuollossa saumaton hoito- ja palveluketju asiakaslähtöisesti. Sosiaali- ja terveydenhuollon sisällöllisistä eroista johtuen potilaslakiin ei voitu lisätä sosiaalihuollon asiakkaan asemaa ja oikeutta koskevia säädöksiä yhteiseksi laiksi, vaan tarvittiin sosiaalihuollon asiakkaan asemaa ja oikeuksia koskeva erillinen laki. Hallituksen esityksen mukaan sosiaalihuollon toimintakenttä on hyvin laaja ja siihen liittyy paljon sellaisiakin toimintoja, joilla ei ole mitään yhteistä kanssa. Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät – työryhmä päätyi loppuraportissaan (2011) esittämään sosiaali- ja potilasasiamiehen tehtävien yhdenmukaistamista ja suosittelemaan kuntiin yhteisiä sosiaali- ja potilasasiamiehiä. Potilasasiamiehet ovat hoitaneet tehtävänsä yksikkökohtaisina asiamiehinä, kun taas sosiaaliasiamiehet ovat olleet kuntakohtaisesti tehtävänsä nimitettyjä. Työryhmän ehdotuksen mukaan kuntiin tarvittaisiin potilasasiamies, joka seuraisi periaatteellisella tasolla potilaan aseman ja oikeuksien toteutumista sosiaaliasia-

miehen tapaan. Yksikkökohtaiset potilasasiamiehet säilyisivät työryhmän ehdotuksen mukaan edelleen olemassa. (Laki ja asiakkaan oikeudet 2011, 145 – 149.)

Hallituksen esityksen (137/1999) mukaan asiakaslaki vaikuttaisi asiakkaiden asemaan yleisesti parantamalla asiakkaiden vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksia ja asemaa sosiaalihuollon käyttäjinä. Asiakslain säädösten tavoitteena on ollut erityisesti sellaisten asiakasryhmien hyvän huollon, hoidon ja oikeusturvan toteutumista, joilla itsellään on heikot edellytykset pitää huolta omista oikeuksistaan. Asiakslain säätämällä tavoiteltiin myös sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden yhtenäisen kohtelun lisääntymistä.

Laki Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000) tuli voimaan vuoden 2001 alussa. Asiakslaisissa on säädetty asiakkaan osallistumiseen, kohteluun ja oikeusturvaan liittyvistä oikeudellisista periaatteista. Lain tarkoituksena on edistää ja turvata asiakkaan asemaan sosiaalihuollon palvelujen käyttäjänä sekä selkiinnöytää asiakkaan ja palveluja tuottavan tahon yhteistyöhön liittyviä käytäntöjä. Asiakslaisissa säädetään myös sosiaaliasiamiesjärjestelmästä.

Asiakslain 24 §:ssä todetaan, että jokaisen kunnan on nimettävä sosiaaliasiamies.

Sosiaaliasiamiehen tehtävät ovat asiakslain 24 §:n mukaan seuraavat:

- neuvoa asiakkaita asiakslain soveltamiseen liittyvissä asioissa,
- avustaa asiakasta 23 §:n mukaisen 1 momentissa tarkoitetun muistutuksen teossa,
- tiedottaa asiakkaan oikeuksista,
- toimia muutenkin asiakkaan oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi sekä
- seurata asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehitystä kunnassa ja antaa siitä selvitys vuosittain kunnanhallitukselle.

Asiakslain tarkoituksena on edistää asiakaslähtöisyyttä ja asiakassuhteen luottamuksellisuutta sekä asiakkaan oikeutta hyvään palveluun ja kohteluun sosiaalihuollossa (1§). Asiakkaan oikeudet ja velvollisuudet on kirjattu asiakslain toiseen lukuun.

Asiakkaalla on asiakaslain 4 §:n mukaan oikeus laadultaan hyvään sosiaalihuoltoon ja hyvään kohteluun. Häntä ei saa syrjiä eikä hänen ihmisarvoaan saa loukata. Hänen vakaumustaan ja yksityisyyttään on kunnioitettava. Asiakkaan oma toivomus, mielipide, etu ja yksilölliset tarpeet sekä hänen äidinkieliensä ja kulttuuritaustansa on otettava asiakaslain mukaan huomioon sosiaalihuoltoa annettaessa. Asiakkaalla on oikeus saada selvitys toimenpidevaihtoehdoista hänelle ymmärrettävässä muodossa esitettynä (5 §). Asiakaslain mukaan sosiaalihuollon antaminen perustuu aina viranomaisen päätökseen tai yksityistä sosiaalihuoltoa järjestettäessä asiakkaan ja palvelua toteuttavan tahon kirjalliseen sopimukseen (6 §).

Sosiaalihuoltoa toteutettaessa asiakkaalle on laadittava palvelu- tai hoitosuunnitelma. Suunnitelma tulee laatia yhteisymmärryksessä asiakkaan kanssa ja joissakin tapauksissa hänen omaistensa ja läheistensä kanssa (7 §). Asiakkaan itsemääräämisoikeutta ja osallisuutta palveluja toteutettaessa käsitellään 8 §:ssä. Itsemääräämisoikeuden toteuttamista erityistilanteissa, jos täysi-ikäinen henkilö ei itse pysty osallistumaan tai vaikuttamaan sosiaalihuoltonsa toteuttamiseen, velvoitetaan 9 §:ssä viranomaisia selvittämään asiakkaan tahtoa yhteistyössä hänen omaistensa ja läheistensä kanssa.

Alaikäisen asiakkaan asemasta säädetään 10 §:ssä. Tietojen antamisesta asiakkaalle (11 §) sekä asiakkaan ja hänen edustansa velvollisuudesta antaa tietoja (12 §) säädetään myös asiakaslain toisessa luvussa. Asiakkaan ainoa asiakaslaissa säädetty velvollisuus on antaa sosiaalihuollon järjestämisestä vastaavalle taholle riittävät tiedot palvelujen järjestämiseksi. Asiakkaalla on oikeus tietää, mihin tarkoitukseen hänen antamia tietoja käytetään (13 §). Asiakaslain kolmas luku käsittelee salassapitoa, vaitiolovelvollisuutta ja salassa pidettävien tietojen luovuttamista. Neljäs luku käsittelee viranomaisen oikeutta salassa pidettäviin tietoihin ja virka-apuun. Säädökset täsmentävät ja helpottavat viranomaisten välistä yhteistyötä asiakasta koskevissa asioissa.

Asiakaslakiin on koottu hajallaan sosiaalihuollon lainsäädännössä olleet asiakkaan asemaa ja oikeuksia koskevat säädökset. Asiakaslaissa määritellään sosiaalihuollon asiakkuus siten, että asiakkaita ovat sosiaalihuoltoa hakevat ja sitä käyttävät henkilöt. Sosiaalihuollon asiakkuutta määritellään sosiaalihuollon lainsäädännössä erityislakien sisällä eri tavoin. Sosiaalihuoltolaista selkeä asiakkuuden määrittely on aiemmin puuttunut. Uudessa sosiaalihuoltolaissa tämä asia on korjattu ja lakiin on sisällytetty asiakkuuden

määrittely. Asiakkaan osallisuutta itseään koskevissa asioissa ja itsemääräämisoikeutta haluttiin vahvistaa.

Asiakaslähtöisyyteen sisältyy olennaisesti asiakkaan itsemääräämisoikeuden käsite. Varsinaisesti asiakkaan itsemääräämisoikeus tuli lakisääteiseksi vasta asiakaslain myötä. Laki on selkeä ja yksinkertainen, mutta käytännön toteuttamisessa on ollut yllättävän paljon vaikeuksia. (Pohjola 2010, 48–49.) Anneli Pohjola (2010, 66–67) toteaa, että puhe asiakkaan oikeuksista on juhlapuheissa käytettyä tavoiteretoriikkaa, joka näkyy heikosti konkreettisissa elämäntilanteissa.

3.2 Aikaisemmat tutkimukset, selvitykset ja kehittämishanke

Sosiaaliasiamiestoiminnasta on tehty vähän tutkimusta. Sosiaalihuollon asiakkaiden vaikuttamismahdollisuudet ja itsemääräämisoikeus eivät ole 2000-luvulla herättäneet tutkijoiden mielenkiintoa (Kröger 2014, 37). Opinnäytetöitä ja erilaisia selvityksiä on laadittu sosiaaliasiamiestoiminnan alkuvaiheessa jonkin verran, mutta näyttää siltä, että sittemmin kiinnostus asiaa kohtaan on hiipunut.

Sosiaaliasiamiestoiminnan käynnistymisestä on laadittu alkuvaiheen arviointi sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannosta (Haverinen, Siltaniemi, Andersson, Kemppainen, Maaniittu & Londen, 2003). Arvioinnin tavoitteena oli saada tietoa sosiaaliasiamiesjärjestelmän käynnistymisestä, toiminnan järjestämisen malleista, sosiaaliasiamiesten toimintaedellytyksistä sekä kehittämismahdollisuuksista. Sosiaaliasiamiesten näkemyksiä haluttiin kuulla asiakkaiden saamasta palvelusta sekä palvelujärjestelmän toimivuudesta. Selvitystä varten sosiaaliasiamiehille lähetettiin kyselylomake ja sosiaaliasiamiesten kunnanhallituksille laadituista selvityksistä otettiin valittu otanta. Kyselyllä selvitettiin sosiaaliasiamiesten taustatietoja, kuten koulutusta, ikä- ja sukupuolijakauma sekä työkokemusta. Toiminnan organisoitumista kartoitettiin selvittämällä toiminnan toteuttamistapa, toiminta-alueet ja toiminnan kustannukset. Kyselyssä tiedusteltiin myös sosiaaliasiamiestoiminnan asiakkaista; yhteydenottojen määrää ja aihealueita tiedusteltiin kuten myös sosiaaliasiamiehen yhteistyötahoja. Alkuvaiheen arvioinnissa kartoitettiin myös sosiaaliasiamiehen työtehtäviä ja toiminnan sisältöjä. Muistutukset sekä kunnan-

hallitukselle laaditut selvitykset olivat mukana selvityksessä. Sosiaaliasiamiehiä pyydettiin myös arvioimaan itse työtään ja toimintaympäristöään.

Alkuvaiheen arvioinnin johtopäätöksinä todetaan sosiaaliasiamiestoiminnan käynnistyneen lupaavasti. Toiminnan järjestämistavoissa ja toiminta-alueissa oli runsaasti vaihtelua. Alkuvaiheen arvioinnissa kiinnitettiin huomiota sosiaaliasiamiestoiminnan resurssiongelmien, kuten sosiaaliasiamiehen toiminta-alueen liian suuri väestöpohja suuressa kunnassa, jossa oli vain yksi sosiaaliasiamies. Resurssiongelmia nähtiin olevan myös useiden kuntien muodostamalla, laajoilla toiminta-alueilla, joissa sosiaaliasiamies on maantieteellisesti pitkän taipaleen takana. Pienissä kunnissa, joissa sosiaaliasiamiestoiminta on järjestetty kunnan omana toimintana, sosiaaliasiamiehen tehtävä on sivutoiminen eikä siihen käytettävissä olevaa aikaa ole sovittu. (Haverinen ym. 2003,77.)

Päätömisillä sosiaaliasiamiehillä katsottiin olevan sivutoimisia sosiaaliasiamiehiä paremmat mahdollisuudet ylläpitää ammattitaitoaan ja kunnille suositellaan sosiaaliasiamiestoiminnan alkuarvioinnin raportissa palvelujen hankkimista päätömiseltä sosiaaliasiamieheltä. Paitsi ammattitaitoon, päätömisuus vaikuttaa suotuisasti työn laatuun ja intensiivisyyteen. Päätömisuuden katsottiin vähentävän esteellisyysongelmia, mahdollistavan paremman tiedottamisen ja paremmat vastaanottojärjestelyt. Sosiaaliasiamiespalvelun saatavuudesta tulee pitää huoli siten, että asiakas voi saada yhteyden sosiaaliasiamieheen tarvittaessa omalla paikkakunnallaan. (Haverinen ym. 2003, 77–78.)

Alkuvaiheen arvioinnissa todetaan, että sosiaaliasiamiehen rooli ja ydintehtävät ovat hahmottuneet tiedotukseen, neuvontaan, sovitteluun sekä yleiseen vaikuttamiseen asiakkaan tilanteeseen. Sosiaaliasiamiehen puolueettomuuden ja riippumattomuuden mahdollistamiseen kiinnitettiin huomiota. Sosiaaliasiamies ei saisi olla päättämässä asiakkaan oikeuksista ja eduista. Asiakaslain mukaista muistutusta pidetään alkuvaiheen arvioinnissa uutena, paikallisena mahdollisuutena vaikuttaa palvelussa kokemiinsa puutteisiin ja kohteluun liittyviin asioihin. Sosiaaliasiamiesten nähtiin joutuneen rajaamaan työtään suhteessa sekä oikeudellisen käsittelyn että sosiaalityön suuntaan. Kuntien puutteellinen tiedottaminen ja neuvonta sosiaalihuollosta loivat sosiaaliasiamiehen työhön paineita. Tiedottamista ei katsota voitavan siirtää kokonaan sosiaaliasiamiesten teh-

täväksi, vaikka tiedottaminen sinänsä kuuluu heidän työkenttäänsä. (Haverinen ym. 2003, 78–79.)

Sosiaaliasiamiesten koulutustasoon ja perehtyneisyyteen tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Alkuvaiheen arvioinnissa todettiin, että sosiaaliasiamiehen tehtävässä tarvitaan monenlaista asiantuntemusta: lainsäädännön ja oikeuskäytännön tuntemusta, tietoa palvelujärjestelmistä, sosiaalityön tuntemusta sekä vuorovaikutus- sekä sovittelutaitoja. Ammattitaidon ylläpitämiseksi suositeltiin järjestettäväksi sosiaaliasiamiehille lisä- ja täydennyskoulutusta. Tilastoinnin ja raportoinnin kehittäminen nähtiin arvioinnissa tarpeelliseksi, joten yhtenäisten tilastointi- ja raportointiohjeiden laatimista ehdotettiin. Ilman yhtenäistä tilastointi- ja raportointikäytäntöä ei saada luotettavaa ja vertailukelpoista tietoa, jota voitaisiin käyttää paikallisen ja alueellisen palvelujärjestelmän kehittämiseen. Alkuvaiheen arvioinnissa sosiaaliasiamiestoiminnasta tiedottaminen nähtiin erityisen tärkeäksi toiminnan tekemiseksi tunnetuksi sekä asiakkaiden oikeuksien esille tuomiseksi. (Haverinen ym. 2003, 79–81.)

Sosiaaliasiamiestoiminnan alkuvaihetta arvioitaessa sosiaaliasiamiehet toivat esille näkemäänsä asiakkaiden arkipäivän ongelmista, puutteista palveluissa, kuntien sosiaalipalvelujen ja sosiaalityön puuttuvista resursseista, koetusta huonosta kohtelusta syntyvästä murheesta sekä työntekijöiden vaihtuvuudesta ja heikosta tavoitettavuudesta. Asiakkaat kaipasivat henkilökohtaista kontaktia ja keskustelua vaikeaselkoisten kirjallisten päätösten sijaan. Sosiaaliasiamiesten mukaan asiakaslähtöisyydessä sosiaalityössä sekä asiakkaiden kohtelussa oli kunnissa kehittämistä. (Haverinen ym. 2003, 81–82.)

Alkuvaiheen arvioinnin perään toteutettiin sosiaaliasiamiestoiminnan kaksivuotinen kehittämishanke Pirkanmaan, Kanta-Hämeessä ja Satakunnassa sosiaalialan osaamiskeskus Pikassos Oy:n toimesta. Hanketoiminta käynnistyi huhtikuussa 2003. Toiminta-alueena oli 36 kuntaa. Hankkeen rahoitukseen osallistuivat valtio sekä alueen kunnat asukasluvun mukaisin osuuksin. Kehittämishankkeessa lähdettiin liikkeelle alkuvaiheen arvioinnissa esille tulleista kehittämistarpeista. Hankkeen tavoitteina olivat sosiaaliasiamiestoiminnan sisällön kehittäminen ja sosiaaliasiamiespalvelujen tuottaminen Hämeenlinnan seudulle. Keskeisimmät kehittämiskokonaisuudet olivat työvälineiden, toimintatapojen, sosiaaliasiamiesten ammatillisuuden ja toiminnan järjestämistapa sekä

siihen liittyen toiminnan riippumattomuuden kehittäminen. (Ylikerälä, Loippo, & Hiekkala, 2005.)

Hankkeessa kehitettiin sosiaaliasiamiehille yhtenäistä tilastointijärjestelmää. Asiakasyhteydenottojen sisällön luokittelua haluttiin yhtenäistää ja täsmentää. Tilastoinnin yhtenäistämiseksi oli olemassa selkeä tilaus tilastoidun tiedon verrattavuuden mahdollistamiseksi. Tilastointia kehitettäessä huomattiin, että pelkkä numeerinen tieto kertoo liian vähän asiakkaan asemasta ja oikeuksien toteutumisesta. Numeerisen tiedon lisäksi tarvitaan myös tapauskuvauksia.

Kehittämishankkeen keskeiseksi tavoitteeksi nähtiin sosiaaliasiamiehen vuosittaisen selvityksen yhtenäisen rungon laatiminen. Sosiaaliasiamiesselvityksiin liittyi paljon keskenään ristiriitaisia käsityksiä ja odotuksia selvityksen merkittävyydestä ja vaikuttavuudesta. Selvitys voidaan nähdä sosiaaliasiamiehen tärkeänä työvälineenä vaikuttaa sosiaalihuoltoon, sosiaalihuollon laadunhallinnan välineenä. Toisaalta selvitys nähdään pelkkänä hallintoon tiedoksi menevänä asiakirjana, jota ei käsitellä sen kummemmin ja selvitys jää ilman sanottavaa merkitystä. Erilaiset näkemykset selvityksistä johtuvat osaltaan siitä, että sosiaaliasiamiehen roolista ja toimintavaltuuksista on olemassa erilaisia käsityksiä. Toisaalta selvitykseen tulisi kirjata ne epäkohdat, joita sosiaaliasiamies työssään havaitsee asiakkaan asemassa ja oikeuksien toteutumisessa. Liian kärkevästi ja liian vähän perustellut kannanotot ovat johtaneet kehittämishankkeen loppuraportin mukaan sosiaaliasiamiestoiminnan järjestämissopimusten irtisanomisiin. Hankkeessa kehitettiin mallia raportoida rakentavasti ja kehittämisen hengessä kunnanhallituksille. Sosiaaliasiamiehen tulisi ehtiä tehtävässään perehtyä kunnan/kuntien sosiaalihuoltoon laajemmin voidakseen ottaa kantaa epäkohtiin asiakasyhteydenottojen perusteella. Myös sillä on merkitystä, kuinka laaja sosiaaliasiamiehen toiminta-alue on. Pienen ”aineiston” perusteella on vaikea tehdä johtopäätöksiä suurista linjoista. (Ylikerälä ym. 2005, 27-30.)

Sosiaaliasiamiestoiminnan kehittämishankkeessa mallinnettiin sosiaaliasiamiehen ja kunnan välistä yhteistyötä. Selvitys ja yksittäisten asiakasasioiden vuoksi tapahtuva yhteydenpito kuntien sosiaalitoimen kanssa ei välttämättä riittävää yhteydenpitoa. Kehittämishankkeessa nähtiin, että tarvitaan kehittämisdialogia, jolla tarkoitetaan sosiaaliasiamiehen osallistumista omasta roolistaan asiakkaan aseman ja oikeuksien edistäjänä

sosiaalitoimessa kehittämistoimintaan ja palautteen antamiseen. Toiminta voi sisältää palautekeskusteluja viranhaltijoiden ja sosiaaliasiamiehen kesken muutamia kertoja vuodessa. Näiden keskustelujen tulokset voisivat olla osa vuosittaista selvitystä. Sosiaaliasiamies voisi osallistua kehittämisprosesseihin konsultoiden asiakkaiden asemaan ja kohteluun liittyvissä asioissa. (Ylikerälä ym. 2005, 36–39.)

Sirpa Posio on tarkastellut sosiaaliasiamiehen virkaa oikeustieteen lisensiaattityössään 2003. Posio toteaa, että sosiaalihuollon asiakkaiden odotukset sosiaaliasiamiestoiminnasta eivät ole tasapainossa sosiaaliasiamiesten ammattikäytäntöjen kanssa. Asiakkaat eivät ole ainoat epätietoiset sosiaaliasiamiehen työnkuvasta. Posion mukaan myöskään kunnat eivätkä sosiaalihuollon ammattilaiset ole täysin selvillä siitä, mitä sosiaaliasiamieheltä voi vaatia ja odottaa. Posio toteaa, että on olemassa erilaisia käsityksiä siitä, painottuuko sosiaaliasiamiehen toiminta sosiaalihuollon palveluksi vai yhdeksi valvonnan muodoksi. Sosiaaliasiamiehen työssä on elementtejä sosiaalityöntekijän neuvovasta ja ohjaavasta työotteesta, mutta myös asiakkaiden oikeuksien toteutumiseen liittyvää valvontaa. (Posio 2003, 96.)

Posio vertaa sosiaaliasiamiehen toimintaa eduskunnan oikeusasiamiehen toimintaan. Molempien kannanotot ovat mielipiteitä ja suosituksia, jotka eivät sinänsä pakota ja velvoita muuttamaan toimintakäytäntöjä tai oikaisemaan sosiaaliasiamiehen tai eduskunnan oikeusasiamiehen havaitsemia epäkohtia. Sosiaaliasiamiehen asema ”vailla valtaa” asettaa erityisen suuret vaatimukset toiminnan uskottavuudelle ja luotettavuudelle. Posion mukaan uskottavuutta ja luotettavuutta lisää toiminnan julkisuus ja läpinäkyvyys. Sosiaaliasiamiehen tulee kiinnittää huomiota myös menettelyynsä siten, että hän on ehdottoman puolueeton ja riippumaton, erityisesti puoluepoliittisesti. Sosiaaliasiamiestoiminnan uskottavuuden kannalta on erityisen tärkeää, että sosiaaliasiamies pystyy perustelemaan yksityiskohtaisesti ja kritiikkiä kestävästi kannanottonsa. Puolueettomuuden ja riippumattomuuden vaatimus on otettava huomioon kaikissa tilanteissa, joissa sosiaaliasiamies esiintyy julkisuudessa. (Posio 2003, 96–97.)

Minna Dogan on tutkinut sosiaalityön pro gradu -tutkielmassaan sosiaaliasiamiehen tehtäviä, toiminnan järjestämisen tapoja ja sosiaaliasiamiesten toimintaa sosiaalihuollon asiakkaan aseman ja oikeuksien näkökulmasta. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto julkaisi Doganin tutkielman. Minna Doganin tutkimuksessa selvitetään, miten sosiaa-

liasiamiehet jäsentävät tehtäväänsä ”toimia muutenkin asiakkaan oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi”. Tutkimuksella Dogan selvitti myös mahdollisia toiminnan alueellisia eroavaisuuksia. Tutkimuksessa selvitettiin myös sosiaaliasiamiestoiminnan organisointitavan vaikutusta siihen, miten hyvin sosiaaliasiamiehet pystyvät vaikuttamaan asiakkaiden asemaan ja oikeuksiin. Tutkimuksessa pohdittiin sitäkin, miten sosiaaliasiamiestoiminta tulisi järjestää, jotta asiakkaan asemaan ja oikeuksiin pystyttäisiin vaikuttamaan parhaalla mahdollisella tavalla. Doganin tutkimusaineistona olivat tilastollinen aineisto koko Suomesta Ahvenanmaan maakuntaa lukuun ottamatta. Toisena aineistona olivat sosiaaliasiamiesten haastattelut. Tutkimuksessa haastateltiin 30 sosiaaliasiamiestä, jotka toimivat yhteensä 129 kunnan sosiaaliasiamiehinä. (Dogan 2006, 45–47.)

Sosiaaliasiamiestoiminnan järjestämistapoja tarkasteltaessa Dogan havaitsi, että Itä- ja Länsi-Suomessa sosiaaliasiamiehillä oli vastuullaan enemmän kuntia kuin Oulun läänin ja Etelä-Suomen asiamiehillä. Asiamiestoiminnan järjestämisessä Dogan löysi kuusi yleisintä mallia. Mitään merkittävää alueellista tekijää, joka olisi vaikuttanut merkittävästi sosiaalihuollon asiakkaan aseman ja oikeuksien toteutumiseen selkeästi huonommin jossakin osassa Suomea ei tutkimuksessa löytynyt. Kaikissa sosiaaliasiamiestoiminnan järjestämisen tavoissa on hyvät ja huonot puolensa, jokaisessa omansa. (Dogan 2006, 107–108.)

Minna Doganin tutkimuksessa sosiaaliasiamiesten oli vaikea vastata kysymykseen siitä, mitä sosiaaliasiamiehen tehtävänä asiakaslain mukaan oleva ”muu toiminta asiakkaan aseman ja oikeuksien edistämiseksi” tarkoittaa. Sosiaaliasiamiehet olivat yksimielisiä siitä, ettei sosiaaliasiamies voi toimia asiakkaan asianajajan roolissa. Sivutoimisten sosiaaliasiamiesten kokemien rooliristiriitojen vaikutus sosiaaliasiamiehen työhön, kuten tilastointiin, sosiaaliasiamiestoiminnan kustannuksiin ja laskutuskäytäntöihin tuli esille Doganin tutkimuksessa. Osa sosiaaliasiamiehistä laati asiakkaiden puolesta valituksia ja oikaisuvaatimuksia, vaikka tämä asiakaslaki ei velvoita sosiaaliasiamiestä tähän. (Dogan 2006, 108.)

Sosiaaliasiamiesten vuosittaisiin selvityksiin sekä asiakaslain mukaisiin muistutuksiin tulisi Doganin mukaan kiinnittää enemmän huomiota sosiaaliasiamiesten työvälineinä. Dogan ehdottaa, että vuosittainen selvitys annettaisiin kunnanhallituksen sijaan läänin-

hallitukselle, jolla olisi mahdollisuus tilanteen sitä vaatiessa tarttua selvityksessä esille tulleisiin epäkohtiin ja vaatia kuntia korjaamaan toimintaansa. Selvitysten käsittelyssä oli Doganin tutkimuksen mukaan suuria eroja ja toisissa kunnissa selvitystä ei käsitelty lainkaan.

Doganin mukaan sosiaaliasiamiesjärjestelmän toimivuus riippuu siitä, kuinka toimitaan, sen ylläpitämiseen ja kehittämiseen resurssoidaan. Mikäli kunnissa valitaan palvelun toteuttamisessa ”köyhän miehen malli”, jossa tyydytään täyttämään lain kirjain ja unohdetaan lain henki kokonaan, asiakkaan asema ja oikeuksien toteutumien vaihtelevat asuinpaikan mukaan. Dogan kysyy, varsin aiheellisesti: ”Mitä *tapahtuu, jos järjestelmällä, joka on luotu parantamaan asiakkaiden asemaa, on alueellisesti eriarvoisia mahdollisuuksia toimia asiakkaiden hyväksi?*”. (Dogan 2006,112.) Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät –työryhmä on kiinnittänyt loppuraportissaan (2011) huomiota samaan asiaan, sosiaaliasiamiestoiminnan saavutettavuuden ja laadun alueelliseen vaihteluun. Työryhmä toteaa, että joillakin paikkakunnilla sosiaaliasiamiestoiminta on lähinnä nimellistä, koska sosiaaliasiamies ei käytännössä ehdi eikä pääse osallistumaan tehtäviinsä kuuluvassa sovittelijan roolissa neuvotteluihin tai palavereihin asiakkaan pyynnöstä liian pitkien välimatkojen vuoksi. (Laki ja asiakkaan oikeudet 2011, 149.)

Tuija Nummelan lisensiaattityö *Nuorallatanssi – sosiaaliasiamiehet tuottamassa oikeushyvää* (2005) käsitteli kansalaisen oikeuksia ja asiakkuutta sosiaaliasiamiesten näkökulmasta. Tutkimuksessa selvitettiin myös sitä, miten sosiaaliasiamiehet kokivat oman roolinsa suhteessa sosiaalihuollon palvelujärjestelmiin ja kuntalaisiin. Tutkimuksessa sosiaaliasiamiesten asiakaspalvelutoiminto kuvautuu monipuolisena ja laaja-alaisena. Nummelan tutkimuksen mukaan sosiaaliasiamiehet antavat asiakkaille tietoa palveluista, jotta asiakkaat voivat tehdä valintoja palvelujen suhteen. Nummelan tutkimuksessa tulivat esille myös palvelujärjestelmän ja asiakkaan kohtaamisen ongelmat. Puutteet hallintomenettelyssä, kuten päätösten viivästyminen tai puuttuminen, ovat Nummelan mukaan sosiaalihuollon todellisuutta. Sosiaalihuollossa tarvitaan riittävästi henkilöstöä, jotta asiakkaat saavat tarvitsemansa palvelut.

Nummela puhuu ”näkymättömistä ryhmistä”, joiden voimavarat ovat erityisen heikkoja tuomaan esille ja puolustamaan omia oikeuksiaan. Tällaisia ryhmiä ovat Nummelan

mukaan mielenterveyskuntoutujat, päihdeongelmaiset, yksinäiset vanhukset ja henkilöt, joilla on ongelmia useilla eri elämäalueilla (Nummela 2005, 73; Ks. myös Avuttomuus lainsäädännössä 2008). Myös Tapio Rätty (2010) toteaa, että lainsäädäntö ei ota riittävästi huomioon avuttomien henkilöiden ja haavoittuvien ryhmien vaikeuksia palvelujen hakemisessa ja käyttämisessä erityisesti niissä tilanteissa, joissa viranomaisen on haki-
 jan kanssa eri mieltä. Rätty mainitsee esimerkkeinä näistä ryhmistä kehitysvammahuol-
 lon, päihdehuollon sekä mielenterveyshuollon palveluja tarvitsevat henkilöt sekä lapset ja vanhukset. (Rätty 2010, 67 – 68.)

Sosiaalityön asiakkuuden ongelmat näkyvät erityisesti toimeentulotuessa ja sen palvelu-
 järjestelmässä. Toimeentulotuessa on kysymys jokapäiväisen elämän perusedellytyksis-
 tä, jolloin apua tarvitaan välittömästi. Nummelan mukaan palvelujärjestelmä ei pysty
 vastaamaan asiakkaan välittömään avuntarpeeseen, vaan ihmiset joutuvat jonottamaan
 saadakseen asiansa käsitellyksi. Etuuskäsittely, jolloin toimeentulotukipäätökset teh-
 dään kirjallisten hakemusten perusteella, helpottaa tilannetta niiden henkilöiden osalta,
 joiden tilanteessa on kysymys pelkästään varojen riittämättömyydestä. Nummela toteaa
 kuitenkin, että toimeentulotuen hakemiseen liittyy usein myös muita elämäntilanteeseen
 liittyviä vaikeuksia. Asiakkaat eivät pääse keskustelemaan työntekijän kanssa, vaikka
 kokisivat sitä tarvitsevansa. (Ks. myös Mäntysaari 2006, 118 – 119.)

Nummela kuvaa sosiaaliasiamiehen roolia nuorallatanssiksi. Sosiaaliasiamies puolustaa
 asiakkaan oikeuksia ja pitää samanaikaisesti suhteita yllä palvelujärjestelmään. Sosiaa-
 liasiamies toimii erilaisilla asiakkuuden ja palvelujärjestelmän rajapinnoilla kaikkialla
 sosiaalihuollossa asettaen rajoja, ylittäen niitä ja liikkuen näillä rajapinnoilla.

Sosiaali- ja terveysministeriön asettama Sosiaaliasiamiestoiminnan kehittämisen työ-
 ryhmä selvitti kaikkiin kuntiin lähetetyn kyselyn avulla sosiaaliasiamiestoiminnan tilaa
 vuonna 2005. Työryhmän tavoitteena oli turvata sosiaalihuollon asiakkaan oikeus laa-
 dukkaaseen sosiaaliasiamiespalveluun. Sosiaalihuollon asiakkaan aseman ja oikeuksien
 toteutumisen kannalta asiantuntevan sosiaaliasiamiehen palvelun on oltava tasapuolises-
 ti asuinkunnasta riippumatta asiakkaan saatavilla. Työryhmä korosti asiakkaan kannalta
 erityisen tärkeinä asioina sosiaaliasiamiehen tavoitettavuutta, osaamista ja riippumatto-
 muutta.

Työryhmän tehtäviksi asetettiin selvittää sosiaaliasiamiesten määrä, koulutus ja palvelujen järjestämistavat, yhdenmukaistaa sosiaaliasiamiesten työkäytäntöjä ja palvelun toimintaperiaatteita sekä kehittää näyttöön perustuvia hyviä käytäntöjä ja edistää sosiaaliasiamiespalvelun saatavuutta kunnissa sekä kehittää palvelun tuottamisen muotoja ja toiminnan vaikuttavuutta yhteistyössä kuntien, lääninhallitusten ja sosiaalialan osaamiskeskusten kanssa. Työryhmän tehtävänä oli myös kehittää sosiaaliasiamiehen selvitystä osana alueellista hyvinvointistrategiaa ja palvelutoiminnan kehittämistä yhteistyössä kuntien sosiaalitoimen henkilöstön kanssa ja selkiyttää sosiaaliasiamiehen asema kunnissa. Työryhmän odotettiin laativan esityksen sosiaaliasiamiehen riippumattoman aseman varmistamiseksi ja selvittävän sosiaaliasiamiesten täydennyskoulutustarpeet sekä laativan suunnitelman jatko- ja täydennyskoulutuksen järjestämisestä. (Sosiaaliasiamiestoiminnan kehittäminen 2008, 13.)

Työryhmä selvitti sosiaaliasiamiestoiminnan tilaa ajankohtaiskyselyllä, joka lähetettiin kaikille Suomessa toimiville sosiaaliasiamiehille. Kyselyllä kartoitettiin sosiaaliasiamiesten määrä ja koulutustausta sekä selvitettiin sosiaaliasiamiestoiminnan järjestämistavat Suomessa. Kysely koottiin syksyllä 2005. Kyselyn lisäksi työryhmä kuuli asiantuntijoita saadakseen selville, miten eri tahot ymmärtävät sosiaaliasiamiestoiminnan merkityksen ja sen roolin kuntien järjestämänä palveluna. Asiantuntijoiden näkemyksiä haluttiin kuulla sosiaaliasiamiestoiminnan silloisesta tilasta ja järjestämisvaihtoehtoista tulevaisuudessa. (Sosiaaliasiamiestoiminnan kehittäminen 2008, 17.)

Sosiaaliasiamiestoiminnan kehittämisen työryhmä päätyi seuraaviin ehdotuksiin:

”Sosiaaliasiamiestoiminnan organisointi

- Sosiaaliasiamiespalvelun tasapuolinen saatavuus kaikkialla Suomessa tulee varmistaa kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä.*
- Sosiaaliasiamiehen tavoitettavuudesta huolehtivat ensisijaisesti päätömiset sosiaaliasiamiehet toiminnan laadun varmistamiseksi.*
- Sosiaaliasiamiehen tavoitettavuuden turvaamiseksi sosiaaliasiamiestä kohden olisi enintään 100 000 asukasta kuntien järjestäessä sosiaaliasiamiestoimintaa.*

1) Sosiaaliasiamiehen riippumattoman aseman varmistaminen

- Sosiaaliasiamiestoiminnan puolueettomuus ja riippumattomuus tulee aina turvata sosiaaliasiamiestoimintaa eri tavoin järjestettäessä.*

- Sosiaaliasiamiehen puolueettomuutta ja riippumattomuutta koskeva säännös tulisi lisätä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain pykälään 24.

- Sosiaaliasiamiehen puolueettoman ja riippumattoman aseman kehittämistä kuntien järjestäessä sosiaaliasiamestointia tulee arvioida kunta- ja palvelurakennemuutoksen edetessä ja tarvittaessa tulee uudelleen arvioida myös sosiaaliasiamestoinnin rahoituksen siirtämistä valtion hoidettavaksi.

2) Sosiaaliasiamiehen työn ja osaamisen kehittäminen

- Sosiaaliasiamestointien tulee saada vuosittain sosiaalihoitolain mukaisesti riittävästi täydennyskoulutusta ja lisäksi tarvittaessa työhajausta.

- Sosiaalihoitolain mukaista täydennyskoulutusvelvoitetta tulisi soveltaa kaikkiin sosiaaliasiamestointeihin riippumatta heidän hallinnollisesta sijoittumisestaan asiamestointien osaamisen tasalaatuisuuden varmistamiseksi.

- Sosiaaliasiamiehen selvitykset laaditaan yhdenmukaisesti ja kattavasti koko maassa ja ne tulisi käsitellä kunnanhallituksen lisäksi sosiaalihoitolon kehittämiseen vaikuttavissa kunnan toimielimissä.

- Muistutusmenettelyn asianmukaisuus ja sen käyttö joustavana sosiaalihoitolon asiakaspalautejärjestelmänä tulee varmistaa kunnissa.

- Kunnat tiedottavat sosiaaliasiamiehen palveluista näkyvästi niin, että tieto palveluista on kaikkien kuntalaisten ulottuvilla.

3) Sosiaaliasiamestoinnin seurannan ja valvonnan kehittäminen

- Stakesin roolia vahvistetaan sosiaaliasiamestoinnin kautta kertyvän tiedon arvioinnissa ja keräämistarpeiden määrittelyssä sekä sosiaaliasiamestointia koskevien erillisselvitysten tekemisessä ja hyvien käytäntöjen kehittämisessä.

- Sosiaaliasiamestointien asiakastilastointiin tulee tehdä yhteinen valtakunnallinen malli seuraavan kahden vuoden [2009–2010] aikana.

- Lääninhallitusten [nykyisten aluehallintovirastojen] tulee vahvistaa sosiaaliasiamestoinnin järjestämisen valvontaa alueellaan ja varmistaa, että toiminta toteutuu sosiaalihoitolon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain edellyttämällä tavalla. Lisäksi lääninhallitusten [aluehallintovirastojen] ja sosiaaliasiamestointien yhteistyötä tulee lisätä.”

(Sosiaaliasiamiestoiminnan kehittäminen 2008 11–12)

Tuija Nummela on tutkinut (2011) asiakkaan asemaa ja oikeuksien toteutumista aikuis-sosiaalityöstä. Tutkimuksen yhtenä aineistona olivat sosiaaliasiamiesten haastattelut. Nummela puhuu tutkimuksessaan kohtaavasta ja osallistavasta asiakkuudesta. Asiakkaan oikeuksia vahvistava kumppanuus sisältää asiakkaan oikeuksien esille tuomista, vertaistukea ja verkostomaisen työtavan. Nummelan mukaan kohtaavan ja osallistavan asiakkuuden keskiössä on asiakkaan kohtaaminen ja palvelutapahtuma. Tämän tapahtuman ympärillä, ulkokehillä, ovat tieto ja oikeudet, verkostot sekä vaikuttaminen. Nummela toteaa, että aikuissosiaalityössä asiakkuus alkaa usein kirjallisesta hakemuksesta eikä henkilökohtaiseen kohtaamiseen pääseminen työntekijän kanssa ole itsestäänselvyys. Kohtaamisen tarpeellisuutta arvioi viranomainen ja kaikki asiakkaat eivät näitä vaadittuja kriteerejä täytä. (Nummela 2011, 139–140.)

Asiakas tarvitsee tietoa etuuksista ja oikeuksistaan osatakseen hakea palveluja. Tiedon tulisi olla helposti saatavilla ja ajantasaista. Nummelan mukaan asiakkaan omien verkostojen ja olemassa olevien viranomaisverkostojen yhteistyöllä olisi mahdollista kehittää uusia, asiakkaan toiminnallisuutta tukevia työmuotoja syrjäytymisen vastavoimaksi. (Nummela 2011, 140.)

Vaikuttamistyö, jolla tarkoitetaan pyrkimyksiä vaikuttaa päättäjiin ja poliittiseen päätöksentekoon, näkyi Nummelan mukaan sosiaaliasiamiesten tehtävissä. Nummela näkee vaikuttamistyön ja asiakkaan oikeuksien puolustamisen myös sosiaalityön tehtävänä. Vaikuttaakseen asiakkaan asemaan on työntekijän kuultava asiakkaan ”oma ääni oman elämänsä asiantuntijana” ja edistettävä sen äänen kuulumista kauemmas. Nummela nostaa esille palveluohjauksen työmenetelmänä, jossa asiakkaan palvelutarpeet tunnistetaan ja yhdessä asiakkaan kanssa suunnitellaan ne toimenpiteet, joilla asiakas tulee autetuksi. (Nummela 2011, 142–143.)

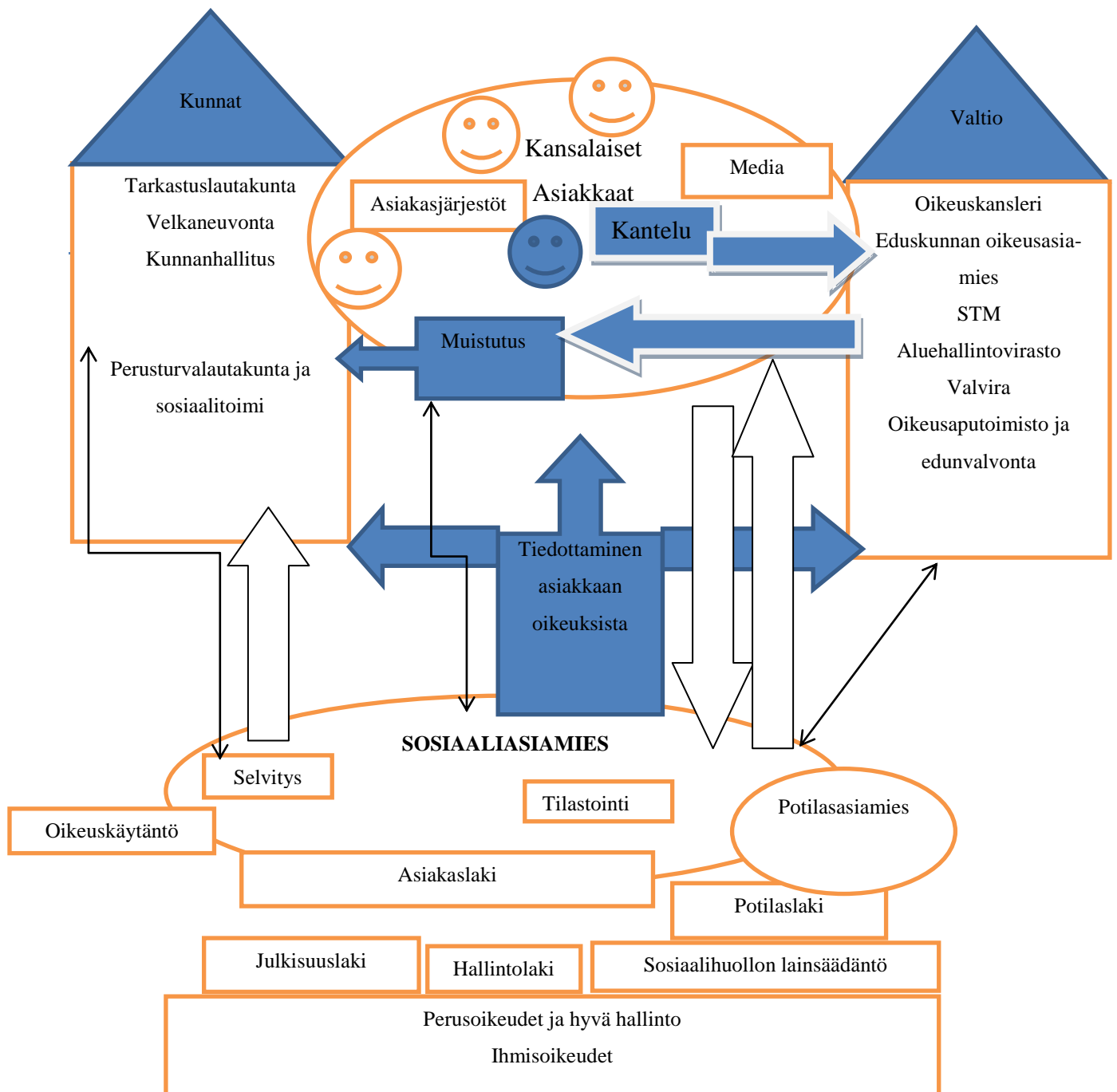
Sosiaaliasiamiestoiminnasta tehdyt tutkimukset ja selvitykset ovat kaikki päättyneet samansuuntaisiin päätelmiin sosiaaliasiamiestoiminnan tilasta ja toiminnan kehittämisen kohteista. Sosiaaliasiamiestoiminta tarvitsee toimiakseen tehokkaasti, hyvin ja uskottavasti riittävän suuren asiakaspohjan. Alueen koko on oltava sellainen, että sosiaa-

liasiamies on asiakkaiden ja yhteistyökumppaneiden tavoitettavissa ja tavattavissa, riittävän lähellä. Sosiaaliasiamiehen tehtävän tulisi sijaita hallinnollisesti erillään sosiaalihuollosta eikä hänellä saisi olla tehtäviä, joissa hän tekee päätöksiä sosiaalihuollossa. Sosiaaliasiamiehen puolueeton ja riippumaton asema tulisi turvata.

Sosiaalihuollon asiakkaan asemassa on edelleen parannettavaa. Sosiaaliasiamiestoiminnan alkuvaiheessa toimintaa luonnehdittiin lupaavaksi ja sen uskottiin sekä toivottiin tuovan aidosti parannusta asiakkaan asemaan (Haverinen ym. 2008).

3.3 Sosiaaliasiamiestoiminnan toimintaympäristö

Kuvaan sosiaaliasiamiehen toimintaympäristöä Kuviossa 1 ”Sosiaaliasiamiestoiminta”. Kuvio 1 on toiminut myös aineiston analyysia jäsentävänä kehyksenä, jonka kautta olen hahmottanut sosiaaliasiamiestoiminnan taustaa. Sosiaaliasiamiestoiminnan perustukset on laskettu lakiin. Perusoikeudet on Suomessa kirjoitettu suoraan perustuslakiin. Laki ei yksin riitä turvaamaan oikeuksia, vaan sen rinnalle tarvitaan hyvä hallinto, käytännön toteutus. Perusoikeuksien taustalla ovat ihmisoikeudet ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset.



KUVIO 1. Sosiaaliasiamiestoiminnan toimintaympäristö

Sosiaaliasiamiestoiminnasta säädetään asiakaslaissa, jonka 24§:ssä määritellään sosiaaliasiamiehen tehtävät. Laki potilaan oikeuksista, potilaslaki, on asiakaslain rinnakkaislaki. Asiakaslain esitöissä päädyttiin siihen, että terveydenhuollon lainsäädäntö ja potilasiamiehen toimintaympäristö eroavat sosiaalihuollon lainsäädännöstä ja toimintaympäristöstä siinä määrin, että sosiaaliasiamiehen tehtävä nähtiin tarkoituksenmukaiseksi perustaa itsenäiseksi tehtäväksi. Käytännössä sekä sosiaali- että potilasiamiehen tehtävää hoitava henkilö ei ole harvinaisuus. Kuvioon 1 rinnakkaiset lait on merkitty rinnakkain, kuten myös sosiaali- ja potilasiamiestä kuvaavat kuviot. Sosiaaliasiamiehen tehtäviä on kuvattu Kuviossa 1 nuolilla. Sosiaaliasiamies neuvoo ja ohjaa sosiaalihuollon asiakkaita ja avustaa muistutuksen laatimisessa. Neuvontaa ja ohjausta kuvaavat vaaleat nuolet kansalaisten/asiakkaiden välillä sekä kuntaan. Sosiaaliasiamies tiedottaa kansalaisille sekä viranomaisille asiakkaan oikeuksista (Kuvio 1, tumma nuolikuviot)

Kuvion 1 keskellä ovat kansalaiset ja kuntalaiset, joista osa on sosiaalihuollon asiakkaita ja heistä osa puolestaan on sosiaaliasiamiehen asiakkaita. Kansalaiset ja asiakkaat ovat myös sosiaaliasiamiestoiminnan keskiössä. Kuviossa 1 kansalaiset ovat kunnan ja valtion keskellä, suorastaan sisällä. Tiedottamista sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sosiaaliasiamies tekee kaikille kansalaisille (tiedonannot, kannanotot, haastattelut, lehdistötiedotteet jne.), yhteistyökumppaneille (viranomaiset, sosiaalihuollon palveluntuottajat) ja ennen kaikkea sosiaalihuollon asiakkaille.

Sosiaaliasiamies tarvitsee tehtävässään laajasti tietoa toiminta-alueensa sosiaalihuollon asiakkaiden asemasta ja oikeuksista. Hän saa yhteydenottoja asiakkailta ja heidän edustajiltaan, työntekijöiltä sekä viranomaisilta sekä kunnallis- että valtionhallinnosta. Näiden yhteydenottojen lisäksi sosiaaliasiamiehen on seurattava sosiaalihuoltoon vaikuttavaa päätöksentekoa sekä kuntatasolla että valtakunnan tasolla. Ajantasaisen lainsäädännön tunteminen, oikeuskäytännön tunteminen sekä lain valmistelun seuraaminen sekä kannanotot valmisteluun sisältyvät sosiaaliasiamiehen tehtävään. Havaintojensa perusteella sosiaaliasiamies laatii vuosittain kunnanhallitukselle asiakaslain mukaisen (§24) selvityksen sosiaalihuollon asiakkaan ja oikeuksien kehittymisestä kunnassa.

Sosiaalihuollon asiakkaalla on oikeus tehdä asiakaslain mukainen muistutus, mikäli hän on tyytymätön sosiaalihuollon laatuun tai sosiaalihuollon palvelussa saamaansa kohte-

luun. Muistutus osoitetaan toimintayksikön johtajalle tai sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle sekä yksityisesti tuotetuista palveluista järjestämisvastuussa olevalle sosiaalihuollon toimielimelle (Asiakaslaki § 23). Muistutus on kuvattu tummalla nuolikuviolla asiakkaasta kuntaan. Asiakaslain mukaisen muistutuksen laatimiseen asiakas tai hänen edustajansa voivat käyttää apunaan sosiaaliasiamiestä. Kaikki muistutuksen laatijat eivät tarvitse sosiaaliasiamiehen apua. Sosiaaliasiamies ei välttämättä saa tietoonsa kuntiin tai palveluntuottajille saapuneita muistutuksia tai niiden käsittelytietoja, mutta asiakkaan luvalla hän voi saada tiedokseen asiakkaalle annetun vastineen. Muistutusmenettelyä asiakkaan oikeusturvakeinona on haluttu vahvistaa muuttamalla asiakaslain säädöksiä (Asiakaslaki § 23a, 12.12.2014/1100) siten, että muistutus on ensisijainen kanteluun nähden ja kanteluviranomainen voi palauttaa kantelun käsiteltäväksi muistutuksena (Voimassa 1.9.2014 alkaen).

4 TUTKIMUKSEN LÄHESTYMISTAPA JA TOTEUTUS

4.1 Tapaustutkimuksellinen lähestymistapa

Tutkimuksella on aina tarkoitus ja/tai tehtävä, joka ohjaa tutkimusmenetelmien valintaa. Tutkimustehtäväni on tutkia sosiaaliasiamiestoimintaa mahdollistamassa asiakkaan oikeuksien toteutumista. Ennakko-oletukseni oli, ettei sosiaaliasiamiestoiminta toteudu kaikilta osin siten, että se pystyisi riittävästi vastaamaan asiakaslain sille asettamiin tehtäviin. Sirkka Hirsjärvi, Pirkko Remes ja Paula Sajavaara (2009) ovat jaotelleet tutkimuksia neljän piirteen perusteella. Heidän mukaansa tutkimuksen tarkoitus voi olla kartoittava, selittävä, kuvaileva tai ennustava. He huomauttavat, että tutkimukseen saattaa sisältyä useampia kuin yksi tarkoitus ja tutkimuksen tarkoitus voi muuttua tutkimuksen edetessä. (Hirsjärvi ym. 2009, 137 – 139.) Tutkimukseni tarkoituksena on sosiaaliasiamiestoiminnan *kartoittaminen* selvittämällä, miten sosiaaliasiamiestoiminta toteutuu. Toteutumista selvitän sosiaaliasiamiehen työn sisältöä ja toiminnan painopistealueita kuvaamalla tutkimushaastatteluista sekä sosiaaliasiamiesten vuosittaisista selvityksistä saamani tiedon kautta. Sosiaaliasiamiestoiminta ei ole laajasti tunnettua toimintaa, joten tutkimukseni tarkoitus on myös tuottaa tietoa tästä ”ilmiöstä”. Tutkimuksessani on myös *selittäviä* elementtejä. Etsin ja pohdin sosiaaliasiamiestoiminnan taustaa, siihen liittyvää lainsäädäntöä sekä asiakkuuden historiaa eri aikakausina tehdäkseeni ymmärrettäväksi sosiaaliasiamiestoiminnan tilan tällä hetkellä, tässä ajassa.

Tapaustutkimuksessa tutkimuksen kohde on useimmiten tapahtumankulku tai ilmiö. Tässä tutkimuksessa tutkittava tapaus on sosiaaliasiamiestoiminta Itä-Suomen alueella. Tapaustutkimus on perusteellinen kuvaus tutkittavasta ilmiöstä (Laine, Bamberg ja Jokinen 2007,9). Tapaustutkimukselle on myös tyypillistä, että sen kohteena on yksilö, ryhmä tai yhteisö ja että aineistoa kerätään useita metodeja käyttämällä, muun muassa havainnoin haastatteluin ja dokumentteja tutkien (Hirsjärvi, Remes, Sajavaara 2009, 134 - 135).

Tutkimuksessani toteutuvat monet tapaustutkimukselle tyypilliset piirteet. Sosiaaliasiamiesten teemahaastattelulla on keskeisin rooli tutkimuksessani. Tutkimuksen tausta-aineistona olen käyttänyt sosiaaliasiamiesten selvityksiä kunnanhallituksille vuo-

silta 2011, 2012 ja 2013. Olen selvittänyt sosiaaliasiamiestoiminnan tämän hetkistä tilannetta myös valtakunnallisella tasolla tiedusteluin muun muassa Sosiaaliasiamiehet Ry:ltä sekä Valvirasta. Mukana tutkimuksessani on väistämättä myös havaintojani työskentelystäni sosiaalityöntekijänä kehitysvammahuollossa ja näiden verkostojen kautta välittyvästä kuvasta sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä myös sosiaaliasiamiestoiminnasta.

Tutkimukseni lähtökohta on käytännönläheinen. Tutkimuksellani halusin selvittää, ovatko sosiaaliasiamiestoiminnan kehittämisen työryhmän vuonna 2008 esittämät kehittämis ehdotukset toteutuneet ja mikäli ovat, miltä osin. Kiinnostuksen kohteena ovat myös sosiaaliasiamiesten selvitykset muun muassa siitä näkökulmasta, mitä ne kertovat heidän työstään ja hyödynnetäänkö kerättyä tietoa vai ei.

Itä-Suomessa työskentelevien sosiaaliasiamiesten joukko ei ole suuri. En halunnut tavoitella tilastollista, yleistettävää tietoa 11 henkilön työstä ja toiminnasta. Halusin kuulla, ymmärtää ja tulkita. Valitsin tutkimusotteeksi laadullisen tutkimuksen tästä syystä. Asettamieni tavoitteiden ja tekemieni valintojen myötä tutkimukseni kuuluu laadulliseen tutkimukseen, jonka mielenkiinnon kohteena on tekstin tai toiminnan merkityksen ymmärtäminen ja siitä tulkinnan tekeminen (Hirsjärvi ym. 2009, 181).

Itä-Suomi on alueena kiinnostava. Maantieteellisesti Itä-Suomen alue on laaja, harvaan asuttu ja vesistöjen rikkoma, pitkien etäisyyksien seutu. Palvelujen, myös sosiaaliasiamiestoiminnan, järjestäminen siten, että palvelut ovat riittävän lähellä asiakasta, on haasteellista. Itä-Suomen kunnista monet ovat asukasmääriltään pieniä, jolloin palvelujen, erityisesti sosiaaliasiamiestoiminnan, järjestämisessä esteellisyys-, riippumattomuus- ja puolueettomuustekijät joudutaan pohtimaan tarkasti. Alueella on vähän kasvu-keskuksia. Väestön ikärakenne painottuu ikäihmisiin ja Itä-Suomessa on runsaasti työttömyyttä ja sairastavuutta.

Taulukossa 1 on esitetty tiivistetysti haastateltujen sosiaaliasiamiesten toiminta-alueiden kuntien lukumäärä ja sosiaaliasiamiehen hoitaman alueen väestöpohja.

TAULUKKO 1

Sosiaaliasiamiesten toimialueiden kuntien lukumäärä ja alueiden väestöpohjat.

sosiaaliasiamies	toimialueen kuntien lukumäärä	väestöpohja= kuntien asukasluku yhteensä
sam1	4	37 300
sam 2	11	148 137
sam 3	6	73 000
sam 4	16	95 000
sam 5	7	73 400
sam 6	3	40 960
sam 7+8	2*	27 320*
sam 9	2	109 000
sam 10	14	169 500
sam 11	4	22 000
yhteensä	69 kuntaa	795 617 asukasta

*2 sosiaaliasiamiestä hoitaa yhdessä molempia kuntia

Etelä-Savossa on 14 kuntaa, Pohjois-Savossa 20 kuntaa, Pohjois-Karjalassa kuntia on 13 ja Kainuussa yhdeksän. Näiden neljän maakunnan alueella väestöpohja on 646 368 henkilöä (31.12.2013 tilanne, Tilastokeskus). Haastattelemalla heidät, kaikki neljän maakunnan alueella haastattelujen toteutumisen ajankohtana työskentelevät sosiaaliasiamiehet, halusin saada mahdollisimman laajasti ymmärretyksi ja kuvatuksi sosiaaliasiamiestoimintaa sosiaaliasiamiesten itsensä kertomana. Joukossa on muutamia kuuksia sosiaaliasiamiehenä toimineista vuosia tehtävää hoitaneisiin konkareihin. Aineisto on kokonaisuudessaan Itä-Suomen sosiaalialan osaamiskeskuksen alueen sosiaaliasiamiestoiminnasta. Suunnitellessani tutkimusta olin ajatellut toteuttaa sen Itä-Suomen alueella. Olen työskennellyt sosiaalihuollon erilaisissa tehtävissä Itä-Suomessa koko työurani. Olen siten ollut osana itäsuomalaisista sosiaalihuoltoon, jolloin tietoa sosiaalihuollon tilasta on tullut paitsi asiakaskontaktien, myös monenlaisten yhteistyöverkostojen kautta.

Sosiaaliasiamiesten toimialueiden koko vaihtelee huomattavasti. Vähimmällään sosiaaliasiamiehellä on hoidettavanaan yhdessä toisen sosiaaliasiamiehen kanssa 27 320 asukkaan alue, johon kuuluu kaksi kuntaa. Suurin kuntien lukumäärä on 16 kuntaa ja suurin väestöpohja on 169 500 asukasta 14 kunnan alueella. Haastatelluista sosiaaliasiamiehistä viisi toimi kuntayhtymän palveluksessa. Viisi heistä toimii kunnan palveluksessa.

Kunnat järjestävät sosiaaliasiamiespalveluja myös muille kunnille, vähimmillään sosiaaliasiamiespalvelun piirissä oli kaksi kuntaa ja enimmillään 14.

4.2 Aineiston hankinta ja aineiston kuvaus

Sosiaaliasiamiesten laatimat selvitykset tutkimuksen tausta-aineistona

Aineiston valinta ja kerääminen ovat tärkeitä tutkimuksen rajaamisen välineitä. Tapaus-tutkimuksessa on mahdollista kerätä ja yhdistellä erilaisia aineistoja, jotka mahdollistavat tutkittavan ilmiön tarkastelemisen erilaisista näkökulmista. Aineistoa tulisi olla riittävästi, mutta ei liikaa. Tutkimuskysymyksen olisi hyvä ohjata myös aineiston valintaa. (Häikiö & Niemenmaa 2007, 49 – 50.)

Tutkimuksen suunnitteluvaihteessa tarkoitukseni oli käyttää Itä-Suomen alueella työskentelevien sosiaaliasiamiesten laatimia vuosittaisia selvityksiä vuosilta 2011 ja 2012 tutkimukseni varsinaisena aineistona. Luettuani selvitykset totesin, etteivät pelkät selvitykset anna tutkimukseeni riittävästi tietoa sosiaaliasiamiestoiminnasta. Selvityksistä on nähtävissä ennen kaikkea näiden asiakirjojen suuret keskinäiset eroavaisuudet ja vaihteleva laatu. Lyhyin selvitys oli vajaan A4 liuskan mittainen toteamus muutamasta yhteydenotosta ja laajimmat selvitykset olivat kymmenien sivujen mittaisia, runsaasti tilastotietoa ja sanallista arviointi sisältäviä raportteja. Selvitykset antoivat tutkimuksen suunnitteluvaiheessa olennaista ennakkotietoa siitä, mihin seikkoihin tutkimuksessani tulisi kiinnittää huomiota. Selvityksistä saatu näkemys suuntasi tutkimukseni suunnittelua. Sosiaaliasiamiesten selvitykset vuosilta 2011, 2012 ja 2013 ovat siten tutkimukseni tausta-aineistona. Suunnitteluvaiheessa lukemieni selvitysten lisäksi sain käyttööni vuodelta 2013 seitsemän haastattelemani sosiaaliasiamiehen kirjoittamana. Kaksi haastattelemistani sosiaaliasiamiehistä ei tehnyt selvitystä vuodelta 2013, koska toiminta alkoi heidän osaltaan vuoden 2014 alusta. Yhden sosiaaliasiamiehen, yhtä tutkimusalueen kuntaa koskevaa selvitystä en saanut käyttööni. Sosiaaliasiamiehen selvitys on julkinen asiakirja, joka tulisi olla myös kuntalaisten luettavissa ja löydettävissä. Yhden kunnan nettisivuilla ei ole mitään tietoja kunnan sosiaalihuollon palveluista sosiaaliasiamiehestä tai sosiaaliasiamiehen selvityksestä puhumattakaan. Sosiaaliasiamiehen selvityksiä ei

löytynyt myöskään kunnan internet-sivujen kautta kunnanhallituksen kokouspöytäkirjoista. On myös kuntia, joiden internetsivuilla sosiaaliasiamiehen selvitys on luettavissa.

Luin vuodelta 2013 laaditut selvitykset useita kertoja läpi saadakseni kokonaiskuvan asioista, jotka ovat sosiaalihuollon asiakkaiden aseman ja oikeuksien kannalta ajankohdaisia tutkimusalueella. Tarkastelin selvitysten rakennetta ja etsin niistä eroja sekä yhtäläisyyksiä. Hain kirjoitetusta tekstistä haastatteluissa esillä olleita teemoja sekä niistä nousseita asioita tukevia ja/tai täydentäviä ilmauksia. Toisaalta luin tekstejä myös nähdäkseni, mitä niihin ei ole kirjoitettu.

Teemahaastattelut tutkimusaineistona

Tutkittaessa ihmisten toimintaa, tässä tapauksessa sosiaaliasiamiesten toimintaa, on järkevää ja luontevaa kysyä asioita heiltä itseltään. Erityyppiset haastattelut tuottavat erilaista tietoa, joten haastattelutyypin valinnan ratkaisee tutkimuskysymys. Teemahaastattelu rajaa haastattelutilannetta avointa haastattelua paremmin, mutta antaa toisaalta lomakehaastattelua enemmän tilaa yksilöllisille tulkinnoille. (Eskola & Suoranta 2008, 88.) Teemahaastattelu etenee keskeisten, ennalta valittujen teemojen ja niitä täydentävien, tarkentavien kysymysten avulla. Etukäteen valitut teemat perustuvat tutkimuksen viitekehykseen, eli siihen, mitä tutkittavasta ilmiöstä jo tiedetään. Haastattelu on aina vuorovaikutustapahtuma, jonka haastattelija ja haastateltava keskustelemalla yhdessä tekevät. Vuorovaikutuksen merkitys on syytä ottaa huomioon kaikissa tutkimuksen vaiheissa haastattelun suunnittelusta tutkimusaineiston analysointiin ja tulosten raportointiin saakka. (Ruusuvuori & Tiittula 2005, 13.) Sirkka Hirsjärvi ja Helena Hurme (2000) määrittelevä haastattelun olevan on ennalta suunniteltua toimintaa, jolla on tietty päämäärä. Heidän mukaansa tutkimuksen osana haastattelemineen on vuorovaikutustilanne, joka on ennalta suunniteltu. Haastattelija on tutustunut ennalta tutkimuksen kohteeseen ja haluaa haastattelemalla luotettavaa tietoa tutkimuskysymyksiinsä. Haastattelu tapahtuu haastattelijan aloitteesta ja etenee hänen ohjaamaan. Haastattelijan tehtävä on motiivoida haastateltava henkilö ja haastatteluun ja ylläpitää hänen motivaatiotaan haastattelutilanteessa. Varmuus haastattelussa saadun tiedon käsittelemisestä luottamuksellisesti on haastateltavalle tärkeää. (Hirsjärvi & Hurme 2000, 42–43.)

Tutkimushaastattelut eroavat toisistaan haastattelun strukturoinnin mukaan. Strukturoiduin haastattelun muoto on lomakehaastattelu, jossa kysymysten muoto ja esittämis-

järjestys on tarkoin määritelty. Strukturoimaton haastattelu puolestaan etenee haastattel-tavan ehdoilla ja haastattelijan tehtävänä on syventää haastateltavien vastauksia avoi-miin kysymyksiin ja jatkaa haastattelua niiden pohjalta eteenpäin (Hirsjärvi & Hurme 2000, 43–45.) Teemahaastattelu on puolistrukturoitu haastattelu, jossa haastattelun ai-hepiirit, teemat, ovat kaikille haastateltaville samat. Kysymyksillä ei ole tarkkaa muotoa ja järjestystä kuten lomakehaastattelussa, mutta haastattelu ei myöskään ole niin vapaa kuin strukturoimaton syvähaastattelu. (Hirsjärvi & Hurme 2000, 47–48.)

Tutkittaessa yhteiskunnallisia prosesseja haastattelujen tavoitteena on yhdessä doku-menttiaineiston kanssa tuottaa mahdollisimman tarkka kuvaus tutkimuksen kohteena olevasta prosessista ja sen kulusta. Haastatteluaineiston avulla voidaan analysoida toi-mijoiden prosesseille tuottamia merkityksiä ja tulkintoja. Tällaisessa tutkimuksessa haastateltava on tutkittavan ilmiön tai tapahtuman asiantuntija, joka kertoo tapahtumasta oman valintansa tai muistinsa mukaisesti niitä asioita, joita hän pitää merkityksellisinä. Asiantuntijahaastattelulla pyritään hankkimaan tietoa tutkittavasta ilmiöstä tai prosessis-ta, ei haastateltavasta henkilöstä itsestään. Haastateltavien valinta perustuu heidän ase-maansa tai osallisuuteensa tutkimuksen kohteena olevassa tapahtumassa tai prosessissa. (Alastalo & Åkerman 2010, 372 – 374.)

Haastatteluteemojen rakentaminen

Tutkimushaastattelua varten suunnittelin kysymykset, jotka rakensin teemoittain. Haas-tattelukysymykset ovat tutkimukseni liitteenä (Liite 1). Teemat kokosin sosiaa-liasiamiestoiminnasta aiemmin tehdyissä tutkimuksissa esille nousseiden kehittämistar-peiden ajankohtaisuutta selvittääkseni. Sosiaaliasiamiestoiminnan kehittämistyöryhmä esitti kehittämis ehdotuksena sosiaaliasiamiestointaan raportissaan vuonna 2008.

Haastatteluteemoja tuli yhteensä viisi kappaletta. Ensimmäisen teeman muodostin haas-tateltavien taustatiedoista. Tiedustelin heidän ikäänsä ja koulutustasoaan. Olin kiinnos-tunut siitä, kauanko he olivat toimineet sosiaaliasiamiehen tehtävässä ja mikä oli heidän aikaisemmasta työkokemuksestaan merkittäväntä sosiaaliasiamiehen tehtävää ajatellen. Kysyin myös pää- tai sivutoimisuutta, sosiaaliasiamehtävään käytettävissä olevaa työaikaa sekä mahdollisten muiden tehtävien sisältöä. Kysyin sosiaaliasiamiehiltä hei-dän toimialueensa kokoa, kuntien lukumäärää sekä väestöpohjaa alueella. Kehittämis-työryhmä ehdotti sosiaaliasiamestointinnan keskittämistä päätoimisten sosiaa-

liasiamiesten hoidettavaksi palvelun tavoitettavuuden turvaamiseksi. Sosiaaliasiamiehen toimialueen kooksi työryhmä ehdotti enintään 100 000 asukasta sosiaaliasiamiestä kohden. Toinen teema käsitteli sosiaaliasiamiestoiminnan organisointia: miten toiminta on alueella järjestetty ja miten tasapuolisesti se on alueella asuvien henkilöiden tavoitettavissa sosiaaliasiamiehen näkemyksen mukaan. Sosiaaliasiamiestoiminnan kehittämistyöryhmä kiinnitti huomiota myös sosiaaliasiamiehen riippumattoman aseman turvaamiseen. Tämä teema on ollut esillä myös aiheesta tehdyissä tutkimuksissa. Kolmas teema rakentui sosiaaliasiamiehen puolueettoman ja riippumattoman aseman varmistamisen ympärille. Tiedustelin sosiaaliasiamiehiltä, miten he mieltävät sosiaaliasiamiehen puolueettomuuden ja riippumattomuuden käsitteinä. Olin kiinnostunut kuulemaan, kuinka puolueettomasti ja riippumattomasti he kokivat toimivansa omassa työssään. Pyysin heitä pohtimaan, miten sosiaaliasiamiehen puolueettomuus ja riippumattomuus turvataan parhaiten. Neljäntenä teemana haastatteluissa oli sosiaaliasiamiehen työn ja osaamisen kehittäminen. Tiedustelin heiltä, onko sosiaaliasiamiestyötä kehitetty ja miten sitä on kehitetty. Pyysin heitä myös esittämään kehittämisehdotuksia sosiaaliasiamiestoimintaan. Kysyin heiltä sosiaaliasiamiehen osaamisen sisällöstä ja tuon osaamisen ylläpitämisestä. Kehittämistyöryhmän raportissa sosiaaliasiamiehille ehdotettiin vuosittaista täydennyskoulutusta sekä työnohjausta tarvittaessa. Sosiaaliasiamiehen palveluista tiedottamiseen, muistutusmenettelyn asianmukaiseen käyttöön sekä selvitysten laatimisen yhdenmukaisuuteen sosiaaliasiamiestoiminnan kehittämisen työryhmä kiinnitti myös huomiota. Viides teema tutkimushaastatteluissa oli sosiaaliasiamiestoiminnan seurannan ja valvonnan kehittäminen. Tiedustelin sosiaaliasiamiehiltä kerätäänkö ja hyödynnetäänkö sosiaaliasiamiestoiminnan tuottamaa tietoa riittävästi.

Tein itselleni tarkentavien kysymysten listan (Liite 2), jota käytin haastattelutilanteessa oman muistini tukena. Lähdin haastattelussa liikkeelle yleisestä kysymyksenasettelusta ja tarvittaessa siirryin tarkentaviin kysymyksiin.

Haastateltavien valinta ja haastattelujen käytännön toteutus

Tutkimuksen varsinaisen aineiston hankin haastattelemalla sosiaaliasiamiehiä Itä-Suomessa. Haastattelin kaikki tutkimusalueella työskentelevät 11 sosiaaliasiamiestä. Haastatteluaineisto on kokonaisaineisto neljän maakunnan alueelta. Itä-Suomen alueella työskentelevien sosiaaliasiamiesten haastattelut oli mahdollista toteuttaa ilman kohtuuttomia kustannuksia kohtuullisessa ajassa. Samaan aikaan, kun suunnittelin omaa tutki-

mustani, Itä-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus oli aloittamassa selvityksen tekemistä sosiaaliasiamiestoiminnasta omalla alueellaan. Tiedusteltuani materiaalia tutkimustani varten aluehallintovirastosta aikeeni sosiaaliasiamiestoiminnan tutkimisesta välittyi Itä-Suomen sosiaalialan osaamiskeskukseen tilanteesta, jolloin heillä ei ollut tekijää suunnitellulle tutkimukselle. Tiedot Itä-Suomen alueella toimivista sosiaaliasiamiehistä, toiminta-alueista sekä heidän yhteystietonsa sain Pohjois-Savon, Pohjois-Karjalan ja Etelä-Savon osalta Itä-Suomen aluehallintovirastosta. Kainuun maakunnan alueella työskentelevien sosiaaliasiamiesten tiedot hain Internetistä.

Haastateltavani ovat tutkimuksessani sosiaaliasiamiestoiminnan asiantuntijoita, jotka on valittu haastateltavaksi nimenomaan asemansa vuoksi. Haastatteluissa he antavat tutkijalle tietoa työstään.

TAULUKKO 2. Sosiaaliasiamiesten ikä, sukupuoli, koulutus ja työkokemus

sosiaaliasiamiehet n= 11	ikä	sukupuoli	koulutus	työkokemus sosiaaliasiamiehenä
sam1	47	n	YTM	1v 2kk
sam 2	63	n	HTK	3v 8kk
sam 3	33	n	OTK	6kk
sam 4	55	m	YTM	1v 8kk
sam 5	61	m	sosiaali-huoltaja tutkinto	7v 1kk
sam 6	45	n	YTM	6v
sam 7	52	n	YTM	5kk
sam 8	57	n	YTM	5kk
sam 9	62	m	THM	1v 5 kk
sam 10	45	n	YTM	2v 5kk
sam 11	47	m	YTM	5v 6kk
	sosiaaliasiamiesten keski-ikä on hieman yli 51 vuotta	7 naista 4 miestä		sosiaaliasiamiehenä työskentelyaika haastatteluhetkellä keskimäärin 2v 9kk

Haastattelemani sosiaaliasiamiehet ovat iältään 33 - 63 -vuotiaita. Heidän keski-ikänsä on hieman yli 51 vuotta. Naisia tässä joukossa on seitsemän ja miehiä kolme. Päätoimisia sosiaali- tai sosiaali- ja potilasasiamiehinä heistä toimii viisi, joista yhden toimi oli osa-aikainen sosiaaliasiamiestehtävä. Kuudella on sosiaaliasiamiehen tehtävien lisäksi muita tehtäviä. He toimivat sosiaaliasiamiestehtävän ohessa erilaisissa sosiaalityöntekijän tehtävissä, kuten aikuispsykiatrisissa yksiköissä tai kehitysvammahuollossa. Yksi sosiaaliasiamies työskenteli myös veteraanasiamiehenä. Sosiaaliasiamiestoiminnan

kehittämisen työryhmän selvityksen (2008, 17) mukaan vuoden 2005 lopussa Suomessa oli 134 sosiaaliasiamiestä, joista 22 työskenteli päätoimisesti käyttäen työaikansa kokonaan sosiaaliasiamiehen tehtävien hoitamiseen.

Haastattelemani sosiaaliasiamiehet ovat toimineet tehtävissään viidestä kuukaudesta yli seitsemään vuoteen. Peräti kuusi haastattelemistani sosiaaliasiamiehistä on toiminut tehtävässään alle kaksi vuotta. Se kertoo siitä, että sosiaaliasiamiehissä on ollut jonkin verran vaihtuvuutta. Yhdeksällä sosiaaliasiamiehellä on sosiaalihuollon tai yhteiskuntatieteen koulutus, yhdellä oikeustieteen ja yhdellä terveydenhuollon koulutus. Kaikilla haastattelemillani sosiaaliasiamiehillä on pitkä kokemus sosiaalihuollon erilaisista tehtävistä.

Itä-Suomen sosiaaliasiamieskeskuksen alueella toimii 11 sosiaaliasiamiestä, joista kymmenen haastattelin kasvotusten. Viimeiseksi jäänyt sosiaaliasiamiehen haastattelu toteutui puhelinhaastatteluna. Olin suunnitellut toteuttavani kaikki haastattelut kasvokkain, mutta pitkä välimatka ja aikataulujen yhteensovittamisen hankaluuden vuoksi päädyin toteuttamaan haastattelun puhelimitse. Haastattelut tein 17.4. – 22.5.2014. Haastattelut kestivät keskimäärin tunnin verran, pisimmillään 1 tunti 45 minuuttia ja lyhyimmillään puoli tuntia. Ensimmäinen haastattelu, joka toimi koehaastatteluna, toteutui tutkijan kotona. Yksi haastatteluista toteutettiin tutkijan työhuoneessa ja kahdeksan haastattelua tehtiin sosiaaliasiamiesten työhuoneissa. Haastattelumuotona oli puoli-strukturoitu teemahaastattelu. Litteroitua materiaalia kertyi haastatteluista yhteensä 150 sivua.

Eskolan ja Suorannan (2008, 92 - 93) mukaan haastattelun pitää olla vapaaehtoinen. Haastateltavalle on ensikontaktissa, joko puhelimesta tai sähköpostitse, kerrottava tutkimusta suorittava laitos, tutkimuksen tarkoitus ja se, miksi juuri hänet on valittu mukaan haastateltavien joukkoon. Haastattelun luottamuksellisuudesta ja yhteistyön vapaaehtoisuudesta on myös hyvä kertoa haastateltavalle. Haastateltavalle on hyvä kertoa myös se, kuinka paljon haastatteluun pitää varata aikaa. Soitin kaikille sosiaaliasiamiehille tiedustellakseni heidän suostumustaan haastateltaviksi. Kerroin heille olevani sosiaalityön opiskelija ja tekeväni tutkimusta sosiaaliasiamiestoiminnasta Itä-Suomessa. Keskustelin heidän kanssaan tutkimusaiheeni valinnasta ja sen syistä siinä määrin, kuin

he halusivat asiasta lisätietoja. Ensimmäisen puhelun yhteydessä sovin sosiaaliasiamiehen kanssa myös haastattelun ajankohdan ja paikan. Alustavasti arvioin, että haastattelua varten kannattaa varata aikaa tunnista puoleentoista tuntiin. Ennen sovittua haastattelua lähetin haastateltaville haastatteluteemat, joihin heillä oli mahdollisuus halutessaan tutustua ennen haastattelua. Kerroin äänittäväni haastattelut. Pyysin sosiaaliasiamiehiä ilmoittamaan omasta organisaatiostaan esimiehensä tai vastaavan henkilön yhteystiedot, jolle voisin kertoa tutkimuksestani sekä aikeestani haastatella sosiaaliasiamiestä. Lähetin sosiaaliasiamiesten esimiehille sähköpostin, jossa kerroin tutkimuksestani lyhyesti sekä aikeestani haastatella sosiaaliasiamiestä (Liite 3). Viestiin kirjasin yhteystietoni sekä pyynnön ottaa yhteyttä, jos asiassa tarvittaisiin lisäinformaatiota tai muita toimenpiteitä. Kukaan sosiaaliasiamies ei kieltäytynyt haastattelupyynnöstäni eikä yksikään esimies vastustanut haastatteluja.

Kaikissa haastatteluissa käytiin läpi kaikki teemat, joista olin ennakoon ilmoittanut olevani kiinnostunut. Teemahaastattelulomakkeeseen kirjattuja kysymyksiä en esittänyt välttämättä kaikille samassa järjestyksessä ja täsmälleen samoin sanamuodoin. Olin laatinut itselleni tarkentavien kysymysten listan, josta tarvittaessa tarkensin aiheita. Halusin kuitenkin pitää ennalta annettavat kysymykset mahdollisimman avoimina, etten ohjaisi sosiaaliasiamiehiä vastaamaan omien ennako-oletusteni mukaisesti. Halusin olla erityisen varovainen tässä asiassa, koska oma työkokemukseni sekä sosiaaliasiamiehen tehtävästä että sosiaalityöntekijän tehtävästä ovat antaneet ennako-oletuksia ja -näkömyksiä sosiaaliasiamiestoiminnasta sekä asiakkaan asemasta.

Haastattelut etenivät teemarungosta huolimatta vapaasti keskustellen. Sosiaaliasiamiehet kertoivat näkemyksiään sosiaaliasiamiestoiminnan tämän hetkisestä tilasta ja pohtivat mielellään sen tulevaisuuden näkymiä. Heillä oli myös ehdotuksia toiminnan kehittämiseksi. Nauhoitin haastattelut ja litteroin ne sanatarkasti mahdollisimman pian haastattelun jälkeen. En aikonut analysoida käymiämme keskusteluja, joten litteroidessa en ole kirjannut kaikkia taukoja, naurahduksia tai huokauksia.

4.3 Aineiston analyysi

Laadullisessa tutkimuksessa eri analyysitavat kietoutuvat helposti toisiinsa eivätkä ne välttämättä ole selvärajaisia. Jari Eskolan ja Juha Suorannan (2008, 161) mukaan tutkimuksessa pystytään harvoin soveltamaan ainoastaan yhtä analysointitapaa. Heidän mukaansa laadullisen aineiston rikkaus on analysointitapojen runsaus. Päädyin analysoimaan haastatteluaineistoni sisällönanalyysin avulla. Sisällönanalyysi jaotellaan kolmeen lähestymistapaan: teorialähtöiseen, aineistolähtöiseen ja teoriaohjaavaan analyysiin. Sisällönanalyysissa aineistosta tehdään päätelmiä ja tulkintoja, jotka pyritään esittämään käsitteellisemmässä muodossa kuvaten tutkittavaa ilmiötä. Aineisto pyritään tiivistämään ja selkeyttämään. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 103 – 108.) Aineiston analyysi on tutkimuksessani teorialähtöinen. Teorialähtöisessä analyysissä tutkimuksen teoreettisessa osassa on hahmoteltu valmiiksi viitekehys, johon aineisto suhteutetaan. Tutkimuskysymykset muodostetaan suhteessa valittuun teoriaan. Myös tutkimuksen analysointi ja raportointi ovat uskollisia valitulle teoreettiselle mallille. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 98 – 99.)

Luin litteroituja haastatteluja läpi useita kertoja ja etsin niistä tutkimuksen kannalta olennaisia asioita. Alleviivasin ne haastatteluista ja listasin näitä lausetasoisia ilmauksia. Kokosin lausetasoiset, keskeiset ajatukset sosiaaliasiamiesten haastatteluista taulukkomuotoiseen Word-tiedostoon. Näitä ilmauksia pelkistin eli redusoin poimien niistä olennaisimman asiasisällön. Pelkistelyt ilmaukset kokosin ja listasin jälleen erilliseen tiedostoon. Näistä pelkistetyistä ilmauksista hain sekä yhtäläisyyksiä että eroavaisuuksia. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 109–110.) Pelkistetyt ilmaisut järjestelin haastattelu-teemojen mukaisesti. Kokeilin muodostaa pelkistelyistä ilmauksista luokkia ryhmitellen aineistoa tiiviimpään muotoon. Päädyin pitäytymään teemoittain ryhmitellyissä pelkistetyissä ilmauksissa, koska luokkia aineistosta ei luontevasti muodostunut. Luokitteleminen olisi typistänyt aineistoa tarpeettomasti ja olisin kadottanut aineistosta sosiaaliasiamiestoimintaan olennaisesti kuuluvia variaatioita. Aineiston pelkistäminen helpotti aineiston joka tapauksessa sen jäsentelyä. Kokosin pelkistetyt ilmaukset teemoittain. Kokeilin erilaisia teemoja sosiaaliasiamiehen asiakaslain 24 §:ssä mainittujen tehtävien

mukaisesta jaottelusta haastattelulomakkeen teemojen mukaiseen jaotteluun, joka osoit-
tautui aineiston analysoinnin kannalta parhaiten toimivaksi.

Taulukossa 3 esittelen muutaman esimerkin avulla aineiston pelkistämistä.

TAULUKKO 3 Esimerkki tutkimusaineiston redusoinnista

Sosiaaliasiamiehen puolueettomuus ja riippumattomuus	
Alkuperäinen ilmaus	Pelkistetty ilmaus
riippumattomuus lähtee siitä, mikä asema suhteessa kuntaan on. Onko päätoiminen ja jos ohessa tekee muuta asiakastyötä ja hoitaa sam- tai pam-tehtävää, niin sehän ei tunnu hyvältä kenestäkään, ei työntekijästä itsestäänkään. Aikaisemmin, kun tein sitä terveydenhuollon sosiaalityöntekijän työtä ja yhtäkkiä muunnuinkin potilasiasiamieheksi, niin tuli vähän sellainen jännä olo.	Sosiaaliasiamiehen tehtävässä riippumattomuus lähtee siitä, mikä asema sosiaaliasiamiehellä on suhteessa kuntaan. Sivutoimisuus ja ohessa tehtävä muu asiakastyö ei tunnu hyvältä työntekijästä itsestäänkään
Objektiivisuus pitäisi pyrkiä säilyttämään, ettei kävisi vaikka onkin sosiaaliasiamies, niin ei siinä voi olla asiakkaan puolella katsomatta mikä se asia on, eikä tietysti voi olla kunnankaan puolella. Pitää tarkastella, mikä siinä olisi järkevä toimintatapa.	Sosiaaliasiamiehen tulee säilyttää objektiivisuus ja tarkastella asiaa sekä asiakkaan että kunnan puolelta
Riippumattomuus on, niin kuin oli puhutakin, sillä tavalla että en ole suoraan minikään kunnan palkkalistoilla enkä tee muuta asiakastyötä kuin sam ja pam työtä, se asiakkaan avustaminen on tärkein tehtävän sisältö.	Sosiaaliasiamiehen riippumattomuutta tukee se, ettei hän ole suoraan minikään kunnan palkkalistoilla.

Harkitsin sosiaaliasiamiestyyppien rakentamista aineiston teemoittelun ja pelkistämisen pohjalta. Luovuin ajatuksesta, koska tutkijani koin eettisesti arveluttavaksi rakentaa tyyppejä näiden yhdentoista haastattelemani henkilön haastattelujen pohjalta. Vaikka tyypit olisivat olleet yhdistelmiä useista haastatteluista, pelkona oli tyyppien henkilöityminen haastateltaviin. He ovat julkisessa tehtävässä, eikä heidän anonymiteettiaan voida täysin turvata.

4.4 Tutkimustulosten luotettavuus ja eettisyys

Tutkimuksen luotettavuutta arvioitaessa arvioidaan tutkimuksen reliaabeliuutta ja validiutta. Reliaabelius tarkoittaa tutkimustulosten toistettavuutta ja validius puolestaan tutkimuksen pätevyyttä siinä mielessä, pystyykö tutkimusmenetelmä antamaan vastaukset niihin kysymyksiin, joihin vastauksia on lähdetty hakemaan. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara, 2009, 231.) Termit ovat syntyneet kvantitatiivisen tutkimuksen piirissä ja niiden sopimisesta kvalitatiivisen tutkimuksen arviointiin kaikki eivät ole vakuuttuneita. Eskolan ja Suorannan (2008, 210) mukaan laadullisessa tutkimuksessa kysymys tutkimuksen luotettavuudesta pelkistyy kysymykseen tutkimusprosessin luotettavuudesta.

Tutkimusaiheen valinta on jo itsessään eettinen ratkaisu. Tutkimuksen tekijä joutuu tutkimusongelmaa määritellessään pohtimaan, kenen ehdoilla hän valintansa tekee ja miksi hän valitsee niin kuin valitsee. (Hirsjärvi ym. 2009, 24.) Valitsin aiheeni henkilökohtaisesta mielenkiinnostani johtuen, mutta myös tavoitellen myös tälle mielestäni tärkeälle asialle yhteiskunnallista vaikuttavuutta.

Tutkimuseettinen neuvottelukunta on laatinut humanistisen, yhteiskuntatieteellisen ja käyttäytymistieteellisen tutkimuksen eettiset periaatteet. Ihmistieteitä koskevan tutkimuksen eettiset periaatteet liittyvät tutkittavien itsemääräämisoikeuden kunnioittamiseen, vahingoittamisen välttämiseen sekä yksityisyyteen ja tietosuojaan. (Tutkimuseettinen neuvottelukunta 2009)

Haastattelin sosiaaliasiamiehiä, jotka ovat julkisessa, vaativassa tehtävässä. Suostuminen tutkimushaastatteluun oli täysin vapaaehtoista eikä minulla ole mitään syytä asettaa kyseenalaiseksi heidän kykyään tehdä itsenäinen päätös osallistua tai olla osallistumatta tutkimukseen. Olin kaikkiin yhteydessä henkilökohtaisesti tiedustellakseni heidän suostumustaan haastatteluun. Annoin heille tietoa tutkimukseni tarkoituksesta ja he saivat tutustua ennakkoon haastattelukysymyksiin. Jouduin useissa kohtaa tutkimukseni edessä pohtimaan eettisiä kysymyksiä. Tutkimus on kokonaistutkimus Itä-Suomen alueelta ja haastatteluaineistoni on kokonaisaineisto siinä mielessä, että haastattelin kaikki alueella työskentelevät sosiaaliasiamiehet. Se on tutkimukseni vahvuus, mutta samalla jouduin pohtimaan sitä, kuinka hyvin pystyn suojaamaan haastattelemieni sosiaaliasiamiesten yksityisyyttä. Haastateltavia on 11 ja neljän maakunnan alueella työsken-

telemien sosiaaliasiamiesten henkilöllisyys on julkista tietoa, joka on kenen tahansa saatavilla. Päädyin siihen, että kaikkien sosiaaliasiamiesten haastatteluilla saatu informaatio sosiaaliasiamiestoiminnasta antaa kokonaiskuvan, jonka halusin tuoda esille.

Jouduin pohtimaan luottamuksellisuutta ja haastateltavan tunnistettavuutta suunnitellessani suorien haastattelulainausten liittämistä tutkimusraporttiin. Sosiaaliasiamiesten joukko on pieni ja kokonaistutkimuksessa en pysty ”piilottamaan” heitä tuntemattomuuden verhon taakse. Päädyin ottamaan lainauksia haastatteluista mukaan tekstiin, koska mielestäni näissä lainauksissa haastateltavat kiteyttivät tutkimuksen kannalta olennaista tietoa paremmin kuin itse olisin asian pystynyt muotoilemaan. Jokaista lainausta valitessani arvioin, sisältääkö lainaus jotakin sellaista, mistä puhuja voidaan tunnistaa. Jätin käyttämättä lainaukset, joiden sisällössä epäilin olevan jotakin sellaista, että haastateltava saatettaisiin tunnistettavaksi. En myöskään liittänyt lainauksiin mitään merkintää siitä, mistä haastattelusta lainaus on peräisin. Toisaalta sosiaaliasiamiehet puhuvat haastatteluista julkisesta tehtävästä eivätkä tietenkään salassa pidettävistä sosiaalihuollon asiakkuuteen liittyvistä asioista. Haastatteluaineistoa oli tarkoitus käyttää ainoastaan tässä tutkimuksessa ja hävitin haastatteluaineiston tutkimuksen päätyttyä.

Tunnistettavuuden riskiä pohdin myös Taulukon 2 kohdalla. Taulukkoon on listattu sosiaaliasiamiesten ikä, sukupuoli, koulutus ja työkokemus sosiaaliasiamiehenä. Taulukossa sosiaaliasiamiehet tietoisena ovat satunnaisessa järjestyksessä. Päädyin taulukon lisäämiseen tutkimusraporttiini kuvatakseni, miten paljon vaihtuvuutta sosiaaliasiamiehissä on ollut Itä-Suomessa. Useat hyvin koulutetut ja kokeneet ammattilaiset ovat toimineet tehtävässään sosiaaliasiamiehenä varsin vähän aikaa. Pidin tärkeänä saada tutkimuksessani näkyville sosiaaliasiamiestoiminnassa tapahtuva liikehdintä.

5 TUTKIMUSTULOKSET

5.1 Sosiaaliasiamiestoiminnan organisointi

Sosiaaliasiamiestoiminnan organisoinnin tapa vaikuttaa monin tavoin sosiaaliasiamiehen työskentelyyn tehtävässään. Sosiaaliasiamiestoimintaa järjestävä organisaatio asettaa omat reunaehdonsa. Sosiaaliasiamiestoiminnan järjestämisen vaihtoehtoina on annettu toiminnan järjestäminen omana toimintana tai yhdessä useamman kunnan kanssa. Mikäli toiminta järjestetään kunnan omana toimintana, Sosiaalihuollon asiakkaan asema ja oikeudet – oppaassa pidettiin mahdollisena myös sitä, että samassa kunnassa voisi olla useita sosiaaliasiamiehiä, joille olisi jaettu vastuualueita. Tehtävää hoitava henkilö kunnassa ei mielellään saa olla kunnassa sosiaalihuollon päätöksiä tekevä viranhaltija. Haastattelemistani sosiaaliasiamiehistä yksi työskenteli sairaanhoitopiirissä, yksi yksityisen palveluntuottajan palveluksessa ja neljä kuntayhtymien palveluksessa. Näistä neljästä yksi työskenteli kehitysvammaisten erityishuoltoa järjestävän kuntayhtymän palveluksessa, yksi maakuntayhtymän palveluksessa ja kaksi seudullisia sosiaali- ja terveyspalveluja järjestävien kuntayhtymän palveluksessa. Viisi haastattelemistani sosiaaliasiamiehistä työskenteli kaupunkien palveluksessa. Kaikki sosiaaliasiamiespalvelua järjestävät kunnat möivät palvelua myös muille kunnille.

Sosiaaliasiamiestoiminnan alkuvaiheen arvioinnissa 2003 (Haverinen ym. 2003) pohdittiin ja punnittiin sosiaaliasiamies-toiminnan parasta mahdollista organisointitapaa. Johdtopäätöksissä päädyttiin siihen, että päätoiminen, työajastaan 100 % sosiaaliasiamiestoimintaan käyttävä, kokoaikaisesti työskentelevä sosiaaliasiamies pystyy parhaiten olemaan sekä asiakkaiden tavoitettavissa, että kehittämään ja ylläpitämään työssä tarvittavaa osaamista. Sosiaaliasiamiestoiminnan kehittämistyöryhmä ehdotti vuonna 2008, että sosiaaliasiamiestoiminta järjestettäisiin ensisijaisesti siten, että sosiaaliasiamies työskentelisi tehtävässään päätoimisesti.

Kainuun, Pohjois-Savon, Pohjois-Karjalan ja Etelä-Savon alueella ei työskennellyt heitä haastatellessani yhtään täysin päätoimista, kokotyöaikaista sosiaaliasiamiestä. Yksi alueen sosiaaliasiamiehistä teki pääasiassa sosiaaliasiamiestehtäviä, joiden lisäksi hänellä on sosiaali- ja potilasasiamiesyksikön esimiehen tehtävät. Hänet voidaan lukea lähes

päätoimiseksi sosiaaliasiamieheksi. Sosiaaliasiamiestoiminnan kehittämistyöryhmän selvityksessä (2008) päätoimisiksi sosiaaliasiamiehiksi oli laskettu myös sekä sosiaali- että potilasasiamiehen tehtäviä hoitavat asiamiehet. Sosiaali- ja potilasasiamiehiä on alueen yhdestätoista asiamiehestä kolme.

Vuonna 2005 sosiaaliasiamiehiä työskenteli Suomessa 138 ja heistä päätoimisia oli 24 (Dogan 2006,50). Sosiaaliasiamiehet Ry pitää yllä listausta Suomen sosiaaliasiamiehistä ja yhdistykseltä saamani tiedon mukaan (Salviander, 2015) vuonna 2014 sosiaaliasiamiehiä on Suomessa 52. Valtakunnallisesti sosiaaliasiamiestoiminta näyttäisi keskittyvän suurempiin kokonaisuuksiin ja päätoimisten sosiaaliasiamiesten hoidettavaksi. Kuntien lukumäärä on vähentynyt yhdeksässä vuodessa 420 kunnasta 320 kuntaan, joten myös sosiaaliasiamiestoiminnassa on siirrytty suurempiin kokonaisuuksiin tästäkin syystä (Kunnat.net).

Ahti Saarenpää (2010, 122) on ottanut sosiaaliasiamiestehtävän yhdistämiseen muihin tehtäviin jyrkän kannan. Hänen mukaansa sosiaali- ja potilasasiamiehen tehtävien yhdistäminen vaarantaa yksilön oikeuksien ja asiamiesten ammattitaidon näkökulmasta näiden instituutioiden uskottavuuden. Hän paheksuu vielä enemmän muiden tehtävien yhdistämistä sosiaaliasiamiehen tehtäviin, koska mikäli näihin tehtäviin lisätään jokin muu tehtävä, viestitään Saarenpään mukaan selkeästi siitä, että suojaavan viranomaisen ei edes haluta puolustavan tehokkaasti ihmisten oikeuksia. Minna Doganin tutkimuksessa potilas- ja sosiaaliasiamiehen tehtävien yhdistäminen ei tullut esille ongelmalliseksi koettuna asiana. Tehtävät ovat erityyppisiä, mutta niitä yhdistää potilas- ja asiakaslakien samankaltaisuus. Tehtävien yhdistäminen koettiin Doganin tutkimuksen mukaan hankalaksi vasta sitten, jos näihin tehtäviin liitettiin vielä muita tehtäviä. (Dogan 2006, 93.)

Sosiaaliasiamiehen tehtävä on neuvova, ohjaava ja neuvotteleva. Tehtävän hoitaminen uskottavasti ja asiakaslain hengen mukaisesti edellyttää riippumatonta ja puolueetonta asemaa. Sosiaaliasiamiehen tehtävässä riippumattomuus lähtee siitä, mikä asema sosiaaliasiamiehellä on suhteessa kuntaan. Mitä lähempänä sosiaaliasiamies on organisaatiossa sosiaalihuoltoa, sitä enemmän hän varmasti joutuu pohtimaan oman asemansa riippumattomuutta. Todennäköisesti myös asiakkaat pohtivat asiaa. Mikäli sivutoimisen sosiaaliasiamiehen toiseen tehtävään sisältyy päätöksentekoa sosiaalihuollossa, tilanne on riippumattomuuden ja myös puolueettomuuden kannalta kaksin verroin ongelmalli-

sempi. Asetelma saattaa olla hämmentävä myös kollegoille, joiden onnistumista asiakastilanteissa työkaveri sosiaaliasiamiehen roolissa joutuu arvioimaan.

”Mutta sillä tavalla minä sen koen, että sosiaaliasiamies ei saisi kuulua organisaatioon, millä alueella toimii. Esimiesjärjestelmä pitäisi olla järjestetty niin, ettei se ole mikään sosiaali- tai terveystoiminta jonka alla toimii, vaan se on ihan irti siitä.”

Haastattelemani sosiaaliasiamiehet kokivat olevansa henkilöinä tehtävää hoitaessaan puolueettomia ja riippumattomia. Suoraa painostusta tai uhkailua kukaan heistä ei kertonut kokeneensa. Sosiaaliasiamiehen tehtävässä ei aina voi miellyttää kaikkia ja ikäviäkin kokemuksia tehtävää hoitaessa oli tullut vastaan. Sosiaaliasiamiehet kertoivat erilaisista vaikuttamisyrityksistä, joita olivat kokeneet. Viranhaltijat toivoivat tuttua sosiaaliasiamiestä olemaan työntekijöille ”kiltti” tai esittivät toiveita, ettei oman aseman kannalta vähemmän mairittelevia asioita kirjattaisi sosiaaliasiamiehen selvitykseen. Kiertoteitse tulevaa ohjailua toivottuun suuntaan, pois liian aktiivisesta toimimisesta asiakkaan oikeuksien puolesta, on tullut sosiaaliasiamiesten tietoon. Sosiaaliasiamiestä on kielletty puuttumasta asiakkaan asiaan myös vähemmän asialliseen sävyyn. Uhkailuna voisi jo pitää puhetta siitä, että mikäli sosiaaliasiamies ei peräänny asiakkaan puolesta toimiessaan, väläytetään mahdollisuutta järjestellä sosiaaliasiamiestoiminta uudelleen.

Asiakastilanteet eivät nekään aina suju suunnitelmien mukaan ja myös sosiaaliasiamiehet joutuvat pohtimaan työturvallisuutta uhkaavien asiakkaiden varalta. Nämä kokemukset ovat onneksi harvinaisia. Sosiaaliasiamiehet tekevät itsenäistä ja yksinäistä työtä, josta heiltä usein puuttuu työyhteisön tuki ympäriltään.

5.2 Sosiaaliasiamiehen osaaminen ja osaamisen ylläpitäminen

Sosiaaliasiamiehen tehtäväkuvaus on määritelty asiakaslaissa, mutta tarkempaa perehdytystä, koulutusta tai ohjausta tehtävään ei ole saatavilla. Asiakaslakia säädettäessä siihen ei kirjattu erityisiä kelpoisuusvaatimuksia. Perehtyneisyyttä sosiaalilainsäädän-

töön, sosiaalihuollon asiakkaan oikeus-asemaan ja yleensä sosiaalihuollon vastuu- ja oikeusturvakysymyksiin edellytettiin, jotta sosiaaliasiamies suoriutuisi neuvonnasta sekä asiakkaille että henkilöstölle (STM 2001:11, 84.). Kelpoisuusvaatimuksia täsmennettiin 2005 ja sosiaaliasiamiehen tehtävään kelpoisuusvaatimuksena on sosiaalityöntekijän kelpoisuus tai muu soveltuva korkeakoulututkinto sekä alan tuntemus (Laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista 272/2005 § 4).

Sosiaaliasiamiestoiminnan aloitusvaiheessa Tampereen yliopisto järjesti sosiaaliasiamiehille täydennyskoulutusta sosiaaliasiamiehille. Myös Kuntaliitto ja Kuntakoulutus järjestivät täydennyskoulutusta, mutta toiminta hiipui osanottajien vähyyteen. Sosiaaliasiamiesten valtakunnallinen yhdistys Sosiaaliasiamiehet ry järjestää vuosittain sosiaaliasiamiehille koulutuspäivän, joka on laajentunut sosiaalihuollon asiakkaan asemaa ja oikeuksia käsitteleviksi, kaikille asiasta kiinnostuneille suunnatuksi koulutukseksi.

Haastattelemillani sosiaaliasiamiehillä on monipuolinen ja pitkä työkokemus sosiaalialan erilaisista tehtävistä. Useimmat heistä (7/11) ovat yhteiskuntatieteiden maistereita, kahdella on muu sosiaalialan koulutus sekä pitkä työhistoria, johon sisältyy monenlaista sosiaalialan osaamista. He kaikki ovat työskennelleet kunnissa myös sosiaalityöntekijän tai lastenvalvojan tehtävissä. Haastateltujen joukossa on myös juristi ja terveydenhuollon maisteri, eivätkä sosiaalihuollon tehtävät ole vieraita heillekään työkokemuksen kautta. Vaikka koulutusta ja kokemusta on, haastatteluissa tuli esille myös tarvetta koulutukseen ja sen kautta sosiaaliasiamiestoiminnan selkiinnyttämiseen

”Koulutus ja ehkä jonkunlaista aukikirjoittamista siitä, miten tätä työtä pitäisi tehdä. Vaikka on laissa se sosiaalityöntekijä se ensisijainen pätevyysvaatimus, mutta niin kuin mitä olen kuunnellut ihmisiä, kyllä sosiaaliasiamiehetkin voivat lähteä hyvin eri tavalla hoitamaan sitä sosiaaliasiamiehen tehtävää”

Sosiaaliasiamieheltä edellytetään hyvää lainsäädännön tuntemista. Kokemusta ja näkemystä lain soveltamisesta ja lakien taustoista tarvitaan myös. Lisäksi tarvitaan jatkuvaa valppautta seurata ja tarkistaa uusinta lainsäädäntöä. Sosiaalihuoltoon liittyvien lakien, sosiaalihuoltolain ja sosiaalihuollon erityislakien lisäksi sosiaaliasiamiehen tulee olla perehtynyt hallintolain säädöksiin ja uusimpaan oikeuskäytäntöön. Sosiaaliasiamieheltä

kysytään usein lain tulkintaan liittyviä, visaisia kysymyksiä, joiden selvittäminen saattaa poikia runsaasti yhteydenottoja moniin tahoihin.

”Pitää olla valmis selvittämään se, mihin asiakkaalla on oikeus ja minkälaiseen palveluun asiakkaalla on oikeus. Sitten tietysti lain periaatteet, hallintolaki ja hallintolain periaatteet, kaikki tällaiset pitää olla jollakin tavalla hanskattu.”

Sosiaaliasiamiehet nostivat haastatteluissa asiakkaan kohtaamisen tärkeimmäksi työskentelynsä osa-alueeksi. Tämä ei ole ihme, koska sosiaaliasiamiesten työ painottuu asiakastyöhön. Asiakasyhteydenotoissa sivutaan usein asiakkaan kohteluun liittyä kysymyksiä. Sosiaaliasiamieheen otetaan yhteyttä tilanteessa, jossa asiakkaan kohtaamisen asiointitilanteessa on epäonnistunut tai jäänyt kokonaan toteutumatta sosiaalihuollossa.

” Kyetä kohtaamaan yksilönä. Niinhän se pitäisi muussakin työssä kyetä, mutta tässä työssä erityisesti korostuu. Kyllä sosiaaliasiamies on sellaisella paikalla, että jos se ei osaa kohdata sitä yhteydenottajaa, se on aika huono.”

Asiakkaan ja hänen itsemääräämisoikeutensa kunnioittamisen sosiaaliasiamiehet nostivat esille ensiarvoisen tärkeänä asiana. Asiakkaan oikeutta olla toimijana häntä itseään tai hänen perhettään koskevissa asioissa sosiaaliasiamiehet haluavat tukea.

”Ja sitten se, että asiakas on se päähenkilö ja sosiaaliasiamies on sivuroolissa ja avustavassa roolissa. ”

Asianmukaisen koulutus on sosiaaliasiamiestoiminnan kivijalka. Sosiaaliasiamiehen työ vaatii monipuolista osaamista. Sosiaaliasiamiehen pitää tuntea sosiaalihuollon lainsäädäntö ja siihen liittyvät ohjeistukset sekä oikeuskäytäntö. Tieto on alati muuttuvaa ja täydentyvää, joten sosiaaliasiamiehen on pidettävä itsensä ajan tasalla. Sosiaaliasiamiestoiminnan kehittämistyöryhmä ehdotti 2008, että sosiaaliasiamiesten riittävä täydennyskoulutus tulisi turvata kaikille sosiaaliasiamiehille heidän hallinnollisesta sijoittumisestaan riippumatta. Sosiaaliasiamiestoiminnan alkuarvioinnissa 2003 (Haverinen ym

2003, 80) nähtiin tarpeelliseksi suositella sosiaaliasiamiehille lisä- ja täydennyskoulutusta erityisesti tehtävään liittyvään erityisosaamiseen.

Sosiaaliasiamiehet ry järjestää vuosittain koulutuspäivän, joka on aikaisemmin ollut vain sosiaaliasiamiehille suunnattu täydennyskoulutus. Nykyisin sosiaaliasiamiesten koulutuspäivä on laajentunut asiakkaan asemaa ja oikeutta käsitteleväksi teemapäiväksi, johon ovat tervetulleita myös muut asiasta kiinnostuneet. Myös haastattelemistani sosiaaliasiamiehiä osallistuu sosiaaliasiamiespäiville vuosittain. Kaikki eivät kuitenkaan näihin tapahtumiin pääse mukaan. Ne sosiaaliasiamiehet, jotka olivat olleet koulutuksissa, kertoivat saaneensa sosiaaliasiamiespäiviltä käytännön vinkkejä työhönsä, kuten esimerkiksi sosiaaliasiamiehen selvityksen laatimiseen. Sosiaaliasiamiesten vuosittainen kohtaaminen koulutuksen merkeissä auttaa verkostoitumaan ja saamaan yhteyttä kollegoihin, jotka ovat niin hajallaan ympäri Suomea.

Itä-Suomessa sosiaaliasiamiesten osaamista täydentäviin koulutuksiin pääseminen näyttää olevan helpompaa niille sosiaaliasiamiehille, jotka työskentelevät lähes kokoaikaisina sosiaaliasiamiehinä tai sosiaali- ja potilasasiamiehenä. Sivutoimiset sosiaaliasiamiehet arastelivat koulutuksiin hakeutumista jo siitäkin syystä, etteivät muut työt anna myöten koulutuksiin lähtemiselle. Koulutuspäivät vievät työaika ja koulutuksen jälkeen sekä sosiaaliasiamiehen että muut tehtävät ovat ennättäneet ruuhkautua.

”Koulutuksiin ei pääse tarpeeksi tai ei voi osallistua, koska silloin jättää asiakkaat palvelematta ja asiakkaat kerääntyvät.”

Sivutoimisten sosiaaliasiamiesten muut tehtävät vaativat koulutusta nekin, ja mitä suurempi tuo muun työn osuus työajasta on, sitä enemmän myös koulutus painottuu muihin kuin sosiaaliasiamiehen tehtäviin. Koulutuksiin osallistumista suunniteltaessa sosiaaliasiamiehet joutuvat pohtimaan koulutuksen kustannuksia ja koulutusbudjetin riittävyyttä. Se tehtävä, johon työntekijän työaika eniten painottuu, ohjaa helposti myös koulutuksien valintaa. Joillekin sosiaaliasiamiehille työnantaja on joko sanonut suoraan tai antanut ymmärtää, ettei koulutuksiin hakeutuminen ole suotavaa kustannusten vuoksi.

Useimmilla sosiaaliasiamiehillä on mahdollisuus saada työnohjausta, mikäli he sitä haluavat. Joillakin työnohjausta oli parhaillaan tai heillä oli sitä jossakin vaiheessa ollut.

Sivutoimisilla sosiaaliasiamiehillä oli työnohjaus järjestetty toisen tehtävän hoitamisen tueksi, mutta varsinaisesti sosiaaliasiamiehen tehtävän hoitamisen tueksi työnohjausta ei ollut tarjolla, välttämättä ei edes budjetoitu tähän tarkoitukseen määrärahaa. Toisaalta työnohjaajia, joilla olisi kokemusta sosiaaliasiamiehen tehtävästä, ei ole saatavilla.

Mikäli sosiaaliasiamies tarvitsee tukea tehtävänsä hoitamiseen liittyvissä asioissa, tuki on etsittävä muualta kuin työnohjauksesta. Taustaorganisaatiosta riippuen sosiaaliasiamiesten esimiehiltä saama tuki vaihtelee. Useimmiten esimiehen tuki jää henkistä tukea antavan kuuntelun tasolle, koska esimiehillä ei välttämättä ole selkeää käsitystä sosiaaliasiamiestehtävän sisällöstä eikä aina edes sosiaalihuollosta tai -palveluista.

Sosiaaliasiamiehet näkivät verkostoitumisen tärkeimpänä osaamista ylläpitävänä tekijänä. Sosiaaliasiamiestoiminnan järjestämistavasta riippuen samaa työtä tekeviä, tai edes sosiaaliasiamiehen työtä ymmärtäviä, kollegoja ei useimmiten ole tarjolla. Kollegiaalis- ta tukea sosiaaliasiamiehet kaipasivat eniten.

”Esimerkiksi tässä kerroksessa on monia mukavia ja auttavia ihmisiä, semmoisissa asioissa joissa apua olen tarvinnut, olen saanut. Mutta ei täällä ole ketään sellaista, kenelle voisin siitä työstä alkaa puhumaan. Täällä jokaisella on omat työnsä ja ne ovat hyvin erilaisia töitä.”

Sosiaaliasiamiestoiminnassa tulisi olla riittävästi resurssia, että sosiaaliasiamiehen lomien aikana tai yllättävien poissaolojen varalta hänellä olisi sijainen. Monissa organisaatioissa sijaisjärjestelyt ovat ongelmallisia ja sosiaaliasiamiestoiminta on kovin haavoittuva, yhden kortin varassa oleva järjestelmä. Samassa organisaatiossa työskentelevillä sosiaali- ja potilasasiamiehillä oli keskinäisiä tuurausjärjestelyjä ja joissakin tilanteissa joku muu samassa organisaatiossa työskentelevä toimi sijaisena. Kaikilla haastattelemlani sosiaaliasiamiehillä ei ollut sijaista lainkaan. Asiakkaan oikeusturvan kannalta sosiaaliasiamiehen tavoitettavuus on ensiarvoisen tärkeää.

Sosiaaliasiamiehen työ on yksinäistä puurtamista. Tehtävä vaatii tekijältään itsenäistä työskentelyotetta, rohkeutta ja ongelmanratkaisukykyä. Sosiaaliasiamiestoimintaan haastattelemani sosiaaliasiamiehet toivoisivat yhteisiä linjoja, kun tällä hetkellä tehtävää hoitaa jokainen sosiaaliasiamies tyylillään.

Itä-Suomen aluehallintovirasto järjestää alueensa (Etelä-Savo, Pohjois-Savo ja Pohjois-Karjala) sosiaaliasiamiehille työkokouksia kaksi kertaa vuodessa. Sosiaaliasiamiehet pitävät näitä tapaamisia erittäin tarpeellisina ja toivoivat, että voisivat kokoontua useamminkin. He ovat järjestäneet myös itse tapaamisia ja aikovat jatkaa toimintaa myös jatkossa. Kainuussa työskentelevät sosiaaliasiamiehet kertoivat myös aluehallintoviraston järjestämistä työkokouksista. Sosiaaliasiamiesten tiiviin yhteistyön ja säännöllisten tapaamisten järjestäminen tulisi turvata. Pitkät välimatkat ja työkiireet asettavat omat reunaehdonsa tapaamisten järjestämiselle, mutta tietoteknisten sovellutusten avulla voitaisiin järjestää keskusteluja.

Sosiaaliasiamiesten näkemyksissä omasta työstään ja sen rajaamisesta on huomattavia eroja. Ensisijaisesti työn rajaamiseen vaikuttavat käytettävissä olevat resurssit sosiaaliasiamiestoimintaan. Mikäli työaika jakautuu sosiaaliasiamiestehtävän ja muiden tehtävien kesken siten, että jokin muu tehtävä kuin sosiaaliasiamiehen on ensisijainen, työ painottuu välittömän neuvonnan antamiseen puhelimessa. Myös suhteessa liian suuri toiminta-alue pakottaa jo käytännön syistä rajaamaan työtä. Käytännön järjestelyt eivät yksin selitä toimintatapojen eroja. Yksinäisessä työssä henkilön oma tausta, työhistoria ennen sosiaaliasiamiestehtävää sekä oma arvomaailma vaikuttavat myös työn rajauksiin. Rajankäyntiä sosiaaliasiamiehet joutuvat tekemään suhteessa palveluohjaukseen, sosiaalityöhön, tiedottamiseen, valitusten ja oikaisuvaatimusten kirjaamiseen. Sosiaaliasiamieheen otetaan yhteyttä myös muuhun viranomaistoimintaan kuin sosiaalihuoltoon liittyvissä asioissa. Sosiaaliasiamiesten selvityksistä on luettavissa, että Kelan palveluista otetaan usein yhteyttä sosiaaliasiamieheen.

Sosiaali- ja potilasasiamiehinä työskentelevät toivoivat sosiaali- ja potilasasiamiehille yhteisiä työkokouksia. Yhteistyö sosiaali- ja potilasasiamiesten kesken nähdään tarpeellisenä ja hyödyllisenä jo siitäkin syystä, että palvelujen järjestämisen ja lainsäädännön näkökulmasta sosiaali- ja terveydenhuolto ovat lähentymässä toisiaan. Sosiaali- ja terveydenhuolto ovat jo nyt usein samassa organisaatiossa. Tulevaisuudessa yhteistyö syvenee entisestään.

Sosiaaliasiamiehet kokevat, että sosiaaliasiamiestoiminta herättää kovin vähän kiinnostusta valtionhallinnossa. Aluehallintovirasto mainittiin haastatteluissa tahona, joka jär-

jestää sosiaaliasiamiehille työkokouksia ja antaa sitä kautta mahdollisuuden tavata samaa työtä tekeviä henkilöitä pari kertaa vuodessa. Sosiaaliasiamiestoiminnan kehittämiseen ei tunnu tulevan tukea mistään suunnasta.

”No ministeriöissäkin se on ollut aika ohutta se kiinnostus. Siellä ollaan lähinnä aluehallintovirastojen kautta hoidettu tätä valvontaa ja sitä että kunnissa nyt ylipäänsä olisi sosiaaliasiamies, mutta ei siihen kehittämiseen minun mielestä erityisemmin ole kukaan innostunut.”

Sosiaaliasiamiehiltä kysyttäessä parhaasta mahdollisesta tavasta järjestää sosiaaliasiamiestoiminta, sain pohdittuja vastauksia. Viimeistä viisautta ei oikein kukaan ole tähän kysymykseen löytänyt.

”Sitä [sosiaaliasiamiestoiminnan parasta järjestämistapaa] on mietitty porukalla eikä me olla keksitty siihen ratkaisua. Siinä on kaksi ristiriitaista asiaa: toinen on se, että pitäisi olla lähellä asiakkaita ja se palvelu nopeasti ja hyvin saatavilla ja toinen on se sosiaaliasiamiehen näkökulmasta pitäisi olla sitä työyhteisöä ja enemmän sitä asiakaspintaa että se riippumattomuuskin olisi paremmin taattuna. Pitäisikö olla niin kuin joku kuluttaja-asiamies, suoraan valtion palveluksessa? Tuohon en osaa vastata. Tuo on sellainen ikuisuuskytymys. Sitä on yritetty eri puolella Suomea ratkaista eri tavoin, ei varmaan mikään ole ollut ihan ideaalein vielä.”

Sosiaaliasiamiestoimintaan tarvittaisiin selkeyttä ja yhtenäisyyttä. Olisiko tähän ratkaisuna yhtenäisempi toiminnan järjestämistapa vai itse toiminnan selkeä ja yhtenäinen ohjeistus?

5.3 Asiakastyö sosiaaliasiamiestoiminnassa

Asiakastyön osuus sosiaaliasiamiehen työssä

Itäsuomalaisten sosiaaliasiamiesten työ painottuu selkeästi välittömään asiakastyöhön. Tässä tutkimuksessa välittämäksi asiakastyöksi kutsutaan asiakkaiden yhteydenottojen

perusteella tapahtuvaa neuvontaa, ohjausta tai avustamista. Myös yhteydenoton pohjalta asiakkaan asian vuoksi tapahtuva jatkoselvittely sekä yhteydenpito sosiaalihuollon henkilöstöön kuuluvat tähän tehtävään. Sosiaaliasiamiehen asiakkaat ovat sosiaalihuollon palveluja hakevia tai hakemista suunnittelevia henkilöitä. Mikäli he saavat jo palveluja, usein he ottavat yhteyttä sosiaaliasiamieheen muista syistä kuin kehuakseen palvelun laatua tai saamaansa loistavaa kohtelua. Kaikki sosiaalihuollossa saamaansa palveluun tai kohteluun tyytymättömät asiakkaat eivät ota yhteyttä sosiaaliasiamieheen. Yhteydenotto sosiaaliasiamieheen vaatii sen, että asiakkaalla on käytettävissään sosiaaliasiamiehen yhteystiedot ja sosiaaliasiamies on tavoitettavissa. Asiakkaan täytyy myös luottaa ja uskoa siihen, että yhteydenotosta sosiaaliasiamieheen on käytännössä hyötyä ja apua tilanteeseen.

Asiakastyötä on niin paljon, että sen ohella monet, erityisesti sivutoimiset, sosiaaliasiamiehet kokevat muun sosiaaliasiamiestoiminnan jäävän helposti liian vähälle huomiolle. Asiamiehen asiakastyö sisältää neuvontaa palveluista, valitusmenettelyistä ja eri toimintavaihtoehtoista. Sosiaaliasiamiehet toimivat sovittelijoina ja neuvottelijoina ristiriitatilanteissa joko asiakkaan tai viranhaltijoiden pyynnöstä. Asiakkaat varmistavat sosiaaliasiamiehiltä, ovatko heille annetut päätökset oikein laadittuja. Asiakkaat pyytävät sosiaaliasiamiehen apua kokiessaan, että heitä ei ole kohdeltu asianmukaisesti tai sosiaalitoimen menettelyssä on huomautettavaa.

Sosiaaliasiamieheen yhteyttä ottava henkilö voi olla sosiaalihuollon asiakas, hänen läheisensä tai omaisensa tai viranhaltija. Pääasiassa yhteydenotot tapahtuvat puhelimitse. Yhteydenottoja tulee enenevässä määrin myös sähköpostitse sekä jonkin verran kirjeitse. Päivystävää sosiaaliasiamiehen vastaanottoa on saatavilla joillakin paikkakunnilla, mutta yleensä sosiaaliasiamiehet ovat asiakkaiden tavoitettavissa ajanvarauksella.

Yhteydenottoja sosiaaliasiamiehille tulee sosiaalihuollon eri palveluista, kuten toimeentulotuesta, lastensuojelusta, vanhustenhuollosta ja vammaispalveluista. Sosiaaliasiamiehet saavat yhteydenottoja myös Kelan etuuksiin liittyvissä asioissa. Sosiaaliasiamiesten suhtautuminen Kelan palveluihin liittyviin neuvontoihin vaihtelee. Osa asiamiehistä rajaa tiukasti Kelan asiat toimintansa ulkopuolelle, koska he kokevat, että työtä on joka tapauksessa rajattava. Myöskään asiakaslaki ei koske Kelan etuuksiin liittyvää asiointia. Osa sosiaaliasiamiehistä ohjaa, neuvoo ja avustaa asiakkaita myös Kelan etuuksiin liit-

tyvissä kysymyksissä. He kokevat sen velvollisuudekseen, sillä sitä työtä ei tee kukaan muukaan. Toisaalta Kelan etuudet tai niiden puuttuminen on mitä suurimmassa määrin sosiaalihuoltoon liittyvä asia. Vähävaraisen henkilön eläkehakemuksen hylkääminen tai eläkettä saavan hoitotuen puuttuminen ajavat ihmisen toimeentulotukiasiakkaaksi. Sosiaaliasiamiehet auttavat ihmisiä myös näissä tilanteissa, kysymys on ihmisten perustoi-meentulosta, leivästä ja lämpimästä.

”On sellaista avun tarvetta, esim. hakemusten, oikaisuvaatimusten ja vali-tusten tekemisen tarve joka pitäisi mielestäni olla jonkun tehtävä. Esimer-kiksi Kelan päätöksistä. Se ei ole kenenkään tehtävä, tai Kelan oman oh-jauksen ja neuvonnan tehtävä ja se ei siellä tule tehtyä, ainakaan tasapuo-lisesti. Minä olen tehnyt paljon Kelan päätöksistä oikaisuja ja valituksia-kin, eläkepäätöksistä valituksia ja tällönsiä. Olen katsonut, että jos niitä ei kukaan muu tee niin jonkun on autettava ihmisiä siinä asiassa.”

Sosiaaliasiamiesten tehtäviin kuuluu avustaminen muistutuksen laatimisessa, mutta var-sinaisesti oikaisuvaatimusten ja valitusten laatimiseen sosiaaliasiamiehellä ei ole velvol-lisuutta.

Sosiaaliasiamiehet joutuvat jatkuvasti tilanteisiin, joissa he joutuvat pohtimaan työkent-tänsä rajaamista. Sosiaaliasiamies liikkuu rajapinnoilla suhteessa sosiaalityöhön, palve-luohjaukseen ja suhteessa muiden viranomaisten toimintaan. Suhde sosiaalityöhön jakaa sosiaaliasiamiehiä. Toiset kokevat sosiaaliasiamiehen työn olevan lähellä sosiaalityötä ja heille sosiaalityön menetelmät ja käytännön kokemus ovat työvälineinä ja voimava-rana mukana sosiaaliasiamiehen tehtävässä.

”Kyllä sitä hyödyntää tässä sitä sosiaalityöntekijän kokemusta, näin minä ainakin koen, vaikka sinänsä ei pitäisi sosiaalityötä tehdäkään, mutta kyl-lä sitä joutuu tekemään.”

Kaikki eivät näe pelkästään positiivisena asiana sosiaalityön läheisyyttä sosiaa-liasiamiestyöhön.

”Se, että mitä se sosiaaliasiamiestyö on, sitä pitäisi jollakin tavalla selkeyttää. Se on tässä vaarana, että pitkän linjan sosiaalityöntekijä alkaa tehdä sosiaalityötä eikä sosiaaliasiamiestyötä.”

Sosiaaliasiamiespalvelun tavoitettavuus

Kaikki haastattelemani sosiaaliasiamiehet kokivat olevansa ainakin periaatteessa tasapuolisesti kaikkien omalla toimialueellaan asuvien asiakkaiden tavoitettavissa. Sosiaaliasiamiehet totesivat, että heidän yhteystietonsa olivat saatavilla kohtuullisen hyvin, erityisesti internetissä. Ne sosiaaliasiamiehet, joilla on käytössä puhelinajat, totesivat puhelinaikojen olevan tasapuolisesti alueellaan asuvien asiakkaiden saavutettavissa.

”Sitä mitä suren, niin ajattelen että sosiaaliasiamiehen asiakaskuntaa on varmaan paljon muutakin tuolla maailmalla, mutta he eivät löydä sosiaaliasiamiehen luo mutta heillä voisi olla niitä tarpeitakin”

Ketä sitten ovat nämä asiakkaat, jotka eivät löydä sosiaaliasiamiehen luo? Sosiaaliasiamiehet toivat esille, että on olemassa henkilöitä, jotka eivät hallitse internetin käyttöä ja joilla ei ole käytettävissä tietokonetta tai/ja jotka eivät hallitse tietotekniikkaa niin hyvin, että löytäisivät etsimänsä. Kaikki eivät edes osaa etsiä. Ikäihmiset mainittiin mahdollisesti tietopimentoon jääviksi henkilöiksi, vaikka toisaalta todettiin, että myös tuossa ikäryhmässä on tietotekniikkaan perehtyneitä henkilöitä. Kaikkein pienituloisimmilla henkilöillä ei välttämättä ole puhelinta tai puhelimessaan puheaikaa, jotta he voisivat soittaa sosiaaliasiamiehelle sen enempää kuin muuallekaan, tarvitessaan palveluja. Palvelujen ja etuuksien hakeminen on siirtynyt kirjallisilla hakemuksilla tapahtuvaksi. Suomessa on edelleen henkilöitä, jotka eivät osaa lukea tai kirjoittaa. Kaikilla tällaisilla henkilöillä ei ole käytettävissään edunvalvojaa tai asiamiestä, joka voisi auttaa heitä palveluja haettaessa.

Sosiaaliasiamiesten työ painottuu selvästi puhelimitse toteutuvaan neuvontaan ja ohjaukseen. Kaikki sosiaaliasiamiehet kertoivat, että heillä on mahdollisuus tavata asiakkaita henkilökohtaisesti joko omissa työtiloissaan, asiakkaan kotikunnassa sijaitsevassa paikassa tai tarvittaessa asiakkaan kotona. Itä-Suomen pitkät etäisyydet tuovat tapaamisen järjestämiselle omat haasteensa, mutta tästä huolimatta tapaamisia järjestetään. Sosiaaliasiamiehet arvioivat kuitenkin sitä, tarvitseeko asiakkaan asia tapaamista vai pysty-

tääkö asia hoitamaan riittävän hyvin puhelimitse. Kotikäyntiä tarvitsevat usein ikäihmiset tai vammaiset henkilöt, joille liikkuminen on hankalaa.

Ahti Saarenpää (2010, 132) on ottanut kantaa kansalaisen oikeuksien näkökulmasta siihen, kuinka palvelujen tulisi olla asiakkaan saatavilla. Hän toteaa, ettei henkilökoh- taista kontaktia edellyttävää palvelua ole lupa järjestää etäpalveluna. Saarenpää koros- taa, että erityisesti sosiaaliasiamiehen palvelu tulisi olla asiakkaan saatavilla oikea- aikaisesti, jolloin asiakkaan pulmaan olisi mahdollista reagoida heti. Mikäli sosiaa- liasiamies on liian kaukana asiakkaasta, hänen tehtäväkseen jää ainoastaan jälkikäteinen ohjeistaminen.

Haastatteluissa tuli esille, että sosiaaliasiamiesten omasta kokemuksesta hyvin tavoitet- tavissa olostaan huolimatta asiakkaat viestittivät toiminnallaan toista. Asiakkaat ottivat yhteyttä naapurialueen sosiaaliasiamieheen tilanteissa, joissa he eivät löytäneet oman kuntansa sosiaaliasiamiehen yhteystietoja, varsinkaan muuttuneita yhteystietoja, tai ei- vät henkilöä muutoin tavoittaneet. Osa sivutoimisesti tehtävää hoitavista sosiaaliasia- miehistä on tavoitettavissa vain tiettyinä päivinä viikossa puhelimitse. Asiakkaat eivät malta, eivätkä voi asiansa kiireellisyyden vuoksi, odottaa ja haluavat välittömästi apua ja neuvoja. Näissä tilanteissa asiakkaat etsivät toisen sosiaaliasiamiehen yhteystiedot ja tavoittelevat häntä saadakseen vastauksia. Esimerkiksi toimeentulotukiasioissa oi- kaisuvaatimuksen tai valituksen laatimisella on kiire ja neuvoja todella tarvitaan tässä ja nyt.

Olisi mielenkiintoista selvittää, onko sosiaaliasiamiesten erilaisilla toimintakäytännöillä tavoitettavuuteen liittyen yhteyttä asiakasyhteydenottojen sisältöön. Onko niillä sosiaa- liasiamiehillä, jotka ovat harvemmin tavattavissa, vähemmän kiireellisiin, välittömästi kannanottoa vaativiin asioihin liittyviä yhteydenottoja kuin niillä, joihin yhteydenotta- minen ei ole tarkasti rajattu. Tutkimuksessa niille sosiaaliasiamiehille, jotka työskente- levät psykiatrisen sairaanhoidon tehtävissä, saivat hyvin vähän yhteydenottoja toimeen- tulotukiasioista. Valtakunnallisesti toimeentulotuesta on tullut yhteydenottoja sosiaa- liasiamiehille koko sosiaaliasiamiestoiminnan historian ajan.

Eri alueiden sosiaaliasiamiesten tavoitettavuudessa on eroja ja koko Itä-Suomea ajatel- len sosiaaliasiamiestoiminta on varsin vaihtelevasti asiakkaiden saatavilla. Sosiaa-

liasiamiehen sivutoimisuus tuo väistämättä oman haasteensa asiakkaiden tavoitettavissa olemiselle. Muiden tehtävien hoitaminen vie sosiaaliasiamiehen työaikaa ja vaikuttaa muista tehtävistä riippuen enemmän tai vähemmän myös tavoitettavuuteen. Työajan jakaminen sosiaaliasiamiehen ja muiden työtehtävien välillä ei ole sivutoimisille sosiaaliasiamiehille helppoa. Sosiaaliasiamiehelle tulevat yhteydenotot eivät jakaudu tasaisesti päivien, viikkojen tai edes kuukausien ajalle. Joskus yhteydenottoja saattaa tulla samana päivänä useita ja toisinaan muutamia viikossa. Asiat yhteydenotoissa saattavat vaatia joko nopeaa ohjausta tai vastaavasti tapaamista, selvittelyjä ja useita yhteydenottoja monille tahoille.

Myös Minna Doganin tutkimuksessa (2006, 87) sivutoimisuus sosiaaliasiamiestehtävää hoidettaessa nousi esille pulmineen. Sivutoimiset sosiaaliasiamiehet olivat Doganin mukaan turhautuneita tehtävässään siihen, ettei heillä ollut aikaa paneutua sosiaaliasiamiehen tehtävään kunnolla. Doganin tutkimuksessa sivutoimisille sosiaaliasiamiehille tehtävä oli usein määrätty heille vastentahtoisesti. Lakia valmisteltaessa pelättiin, että asiamiestehtävät vain liitetään jonkun kunnan viranhaltijan tehtäviin. Viranhaltijoiden työnkuvista rakentuu helposti ”sillisalaatti”, jossa sosiaaliasiamiehen tehtävä on pienenä siivuna.

Haastattelemistani sosiaaliasiamiehistä kukaan ei varsinaisesti ollut kokenut ”joutuneensa” sosiaaliasiamiehen tehtävään, mikä on tehtävän hoitamisen ja tehtävässä uskottavasti toimimisen kannalta hyvä lähtökohta. Sosiaaliasiamiehen tehtävään hakeutuminen ei ollut kuitenkaan välttämättä se ”ykkösjuuttu” kaikille, vaan avoinna ollutta työpaikkaa saatettiin hakea muiden, samaan toimeen sisältyvien tehtävien vuoksi. Osa sivutoimisista sosiaaliasiamiehistä koki, että erilaisten tehtävien yhteensovittaminen sujuu hyvin ja kivuttomasti minkään tehtävän erityisesti kärsimättä, mutta useimmat kokivat, että sosiaaliasiamiehen tehtävän hoitaminen muiden tehtävien ohella ei välttämättä onnistunut niin hyvin ja täysipainoisesti kuin he toivoisivat. Realiteetti on varmasti sekin, että Itä-Suomessa koulutetun ja riittävän perehtyneen henkilön löytäminen hoitamaan tehtävää ei ole välttämättä helppoa.

”Katsottiin siinä vaiheessa, että vaikka mulla on esimiestehtäviä, niin mietittiin sitä jääviyskysymystä, mutta katsottiin, että minä olen ehkä se, paras vaihtoehto. Ainahan ne tällaisessa pienessä kunnassa tulevat ne kysymyk-

set eteen kun oman toimen ohella tehdään ja sitten toinen asia kun pitää olla pätevä sosiaalityöntekijä. Se ei ole ihan sanottua, että löytyy pätevä sosiaalityöntekijää.”

Sivutoimisen sosiaaliasiamiehen tavoitettavuuteen vaikuttaa olennaisesti sekä muiden tehtävien määrä että niiden laatu.

Muistutus sosiaalihuollon asiakkaan oikeusturvakeinona

Sosiaalihuollon asiakkaalla on oikeus tehdä asiakaslain mukainen muistutus kohteluun toimintayksikön vastuuhenkilölle tai johtavalle viranhaltijalle asiakaslain nojalla (§ 23). Terveystieteidenhuollossa potilaalla on oikeus tehdä muistutus potilaslain nojalla terveydenhuollosta vastaavalle johtajalle. Muistutuksen tekeminen ei rajoita asiakkaan oikeutta valittaa tai kannella saamastaan päätöksestä. Usein muistutus liittyy sosiaalihuollon tosiasialliseen toimintaan. Tavanomaisesta asiakaspalautteesta muistutus eroaa siinä, että siihen on annettava vastaus kirjallisesti kohtuullisessa ajassa (Jämsä 2010,46; Liukkonen 2010,62).

Sosiaaliasiamiesten kokemusten perusteella muistutusmenettely näyttäytyi tutkimuksessa kaksitahoisesti. Muistutusmenettelyä pidettiin toki tarpeellisenä, mutta monet haastatelluista sosiaaliasia-miehistä ei nähnyt muistutuksella olevan kovin suurta merkitystä asiakkaan oikeusturvakeinona. Muistutuksia tehdään asioista, joissa kunnan sosiaalitoimen linja on päätetty.

”Ei tietysti voi kokonaan tyrmätä, mutta mistä muistutukset tulevat, niin se kunnan linja on jo päätetty että se on tällöinen ja kun asiakas penää oikeuksiaan kovasti, niin tiukkasävyisiä vastauksia tulee että tämä on näin.”

Sosiaaliasiamiehillä oli kokemuksia, että asiakkaiden muistutuksiin vastataan usein muodollisesti pahoitellen. Varsinaista muutosta yksittäisiin päätöksiin tai linjauksiin ei kauniista puheesta huolimatta tule, vaikka sosiaaliasiamiehen näkemyksen mukaan toiminnassa on selkeästi ollut huomauttamista asiakkaan näkökulmasta.

Sosiaali- ja potilasasiamiehinä toimivat haastateltavat toivat esille, että muistutus on sosiaalihuollossa vähemmän käytetty keino vaikuttaa kuin terveydenhuollossa. Muistu-

tuksen vähäisemmän käytön arveltiin johtuvan osaltaan siitä, että terveydenhuollon asiakaskunta on heterogeenisempaa kuin sosiaalihuollon asiakaskunta. Terveystenhuollon asiakkaina on enemmän ihmisiä kaikista väestöryhmistä, ”ketä tahansa meistä”, joten heissä on enemmän ihmisiä, joilla on valmiuksia ajaa omia asioitaan.

Sosiaaliasiamiehet kertoivat, että asiakkaat pelkäävät muistutuksen tekemisen vaikutuksia omaan tai läheistensä kohteluun sosiaalihuollon asiakkuussuhteessa jatkossa.

”Kun muistutusta mietitään ja kyllä sitä pelätään, että se annettu palaute kääntyy vastaan ja on jopa kysytty, voiko muistutuksen tehdä anonyyminä. Eihän sitä sillä tavalla voi tehdä, koska muistutus on sellainen, johon annetaan vastaus.”

Usein muistutus jää tästä syystä tekemättä. Tilanteissa, joissa asiakas kokee saaneensa huonoa kohtelua osakseen tai hän on tyytymätön asioiden hoitamisen tapaan, sosiaaliasiamiehet kannustavat asiakkaita tekemään muistutuksia. Muistutuksen ajatellaan tavoittavan ne henkilöt, jotka ovat palvelua antaneet ja ne, jotka ovat siitä vastuussa. Muistutus toimii parhaimmillaan nopeana palautteena, jonka pohjalta viranomaisella tai palveluntarjoajalla on mahdollisuus korjata nopeasti tilannetta. Muistutuksessa nähdään mahdollisuus vaikuttaa. Muistutus on käytävä läpi ja siihen on vastattava. Kaikki sosiaaliasiamiehet eivät kuitenkaan usko vastauksen antamisesta olevan mitään käytännön hyötyä muistutuksen tehneelle asiakkaalle eikä muillekaan sosiaalihuollon asiakkaille.

Minna Doganin (2006, 75–78, 109) 2000 luvun puolivälissä tehdyssä tutkimuksessa sosiaaliasiamies-toiminnasta sosiaaliasiamiesten näkemykset muistutuksen toimivuudesta olivat kaksijakoisia. Vaikka Doganin tutkimuksesta on aikaa, tilanne ei ole muistutuksen osalta näytä Itä-Suomen alueella muuttuneen. Muistutus on edelleen vähän käytetty ja ilmeisen vähän luotettu vaikuttamiskeino asiakkaan oikeusturvaan.

Sosiaaliasiamiestoiminnan kehittämisraportissa (2008, 24–25) muistutukseen liittyviä pulmia tuli esiin. Osa asiakkaista oli kokenut muistutuksen tekemisen hankalaksi pelätessään siitä itselleen aiheutuvia seurauksia. Muistutusten käsittelemisestä kunnilla ei ole selkeää, yhtenäistä ohjeistusta eikä näin ollen yhtenäisiä käytäntöjä. Muistutusta käsiteltäessä saattaa prosessissa valmistelijana toimia henkilö, jonka toiminnasta muistutus on tehty.

TAULUKKO 4**Muistutukset**

sosiaali- asiamiehet	toimialueen kunnat lm	väestöpohja	asiakas- yhteydenotot	sosiaaliasiamiehen tiedossa olevat muistutukset
sam	4	37 300	144	3
sam	11	148 137	720	17
sam	6	73 000	299	6
sam	16	95 000	-	-
sam	7	73 400	203	5
sam	3	40 960	84	8
sam	2	109 000	265	13
sam	14	169 500	734	22
sam x2	4	27 320	-	-
sam	4	22 000	-	-
yhteensä	69	768 297	2449	74

Taulukkoon 4 on kerätty sosiaaliasiamiesten selvityksistä kunnanhallituksille vuodelta 2013 tiedot tilastoiduista asiakasyhteydenotoista ja muistutuksista. Sosiaaliasiamiehet ovat laatineet yhteisen kuntakyselyn Pohjois-Savon, Pohjois-Karjalan ja Etelä-Savon alueella. Sosiaaliasiamiehet ovat pyytäneet kunnilta tietoja muun muassa tehtyjen muistutusten, hallintovalitusten ja kantelujen määristä kunnan alueella. Taulukkoon on muistutukset siltä osin, kuin ne ovat sosiaaliasiamiesten raporteista löytyneet. Jotkut kunnat eivät olleet toimittaneet sosiaaliasiamiehelle kyselyssä pyydettyjä tietoja, joten asiakaslain mukaisista muistutuksista kunnan alueelta ei ole sosiaaliasiamiehellä tietoa.

Asiakaslain 23 §:ää muutettiin 1.1.2015 asiakkaalle tiedottamista ja muistutuksen käsittelyä koskevan sääntelyn osalta. Muistutuksesta tiedottamista ja sen tekemiseen ohjaamista halutaan lain muutoksella vahvistettavaksi. Muistutuksen voi tehdä edelleen aina, kun asiakas kokee olevansa tyytymätön sosiaalihuollon laatuun tai saamaansa kohteluun. Muistutukseen on jatkossa vastattava aina kirjallisesti. Muistutuksen tekemistä esitetään mahdollistettavaksi tehdä myös suullisesti. Muistutuksesta halutaan hallituksen esityksen mukaan entistä enemmän tehdä asiakkaalle keino saada asiansa nopeasti

ja asianmukaisesti käsitellyksi siellä, missä ongelma on syntynyt. Muistutuksen tekeminen ei edelleenkään rajoittaisi asiakkaan oikeutta valittaa saamastaan päätöksestä tai kannella valvovalle viranomaiselle. Mikäli asiakas kuitenkin ei ole tehnyt asiastaan muistutusta, kanteluviranomainen voisi harkintansa mukaan siirtää asian käsiteltäväksi sosiaalihuollon toimielimeen muistutuksena. (HE 185/2014.)

Sosiaaliasiamiesten mukaan muistutuksen käsittelemistä tulisikin tarkentaa ja täsmentää, mikäli muistutuksen painoarvoa todella halutaan vahvistaa asiakkaan oikeusturva-keinona.

” Silloin se muistutuksen merkitys vielä enemmän korostuisi ja silloin siihen pitäisi pikkuisen tässä suhteessa, jos noin menee, että se on ensisijainen, ja sitten vasta kantelu, niin astetta vakavammin siihen pitäisi kyllä vastata. Nyt on ehkä vähän muistutusten vastaamisessa sitä, että niihin muistutuksiin vastaaminen ei oikeastaan ei muuta kuin todetaan, että kaikki on hyvin ja ikävää, että tuntui pahalta jne.. mutta sitten kun se on esias- te kantelulle, siihen pitäisi oikeasti vähän vakavammin paneutua ja jos siinä havaitaan puutteita, niin minusta tuo aluehallintovirasto mukavasti niissä palautteissaan ojentaa ja edellyttää, että toimintaa korjataan.”

Sosiaaliasiamiehet näkevät tarpeellisena myös viranomaisen valvonnan kuntien oma- valvonnan lisäksi.

5.4 Tiedottaminen, vaikuttamistyö ja raportointi

Tiedottaminen

Asiakaslain 24 §:ään sosiaaliasiamiehen tehtäviin on määritelty tiedottaminen asiakkaan oikeuksista. Tiedottamistehtävän sisältöä on täsmennetty sosiaali- ja terveysministeriön oppaassa (STM 2001:11) hieman. Sosiaaliasiamiehen tehtävänä on tiedottaa ja asiakkaan oikeuksista asiakkaille, sosiaalihuollon henkilöstölle ja muille mahdollisille tahoille. Sosiaaliasiamiehen yhteydenpitoa viranomaisiin, asiakasjärjestöihin sekä sosiaalihuollon henkilöstöjärjestöihin pidetään tärkeänä ja tarpeellisena. Aktiivisella tiedon välittämisellä sosiaaliasiamiehen tulee pyrkiä siihen, että tiedon puuttuminen ei estä asiakkaan oikeuksien toteutumista. Epäkohtia ja puutteita havaitessaan sosiaaliasiamies

voisi välittää tiedon havainnoistaan lääninhallituksen (nykyinen aluehallintovirasto) tai perusturvalautakunnan tietoon toimenpiteitä varten. Sosiaaliasiamiehellä on keskeinen rooli asiakkaan oikeuksien toteutumisen edistäjänä myös tiedottajana. (mt., 84–85.)

Haastattelemani sosiaaliasiamiehet kertoivat, että tiedottamiselle sekä sosiaaliasiamiehen olemassaolosta että asiakkaan oikeuksista on olemassa selkeä tarve. Sosiaaliasiamiestoiminta ei ole kovin hyvin tunnettua toimintaa vieläkään, vaikka toiminnan käynnistymisestä on aikaa 14 vuotta.

”Eihän sosiaaliasiamiehen tehtävä ole mitenkään tunnettua. Joka viikko tulee sellaisia asiakkaita, jotka eivät ole aikaisemmin ottaneet yhteyttä sosiaaliasiamieheen ja eivätkä ole tienneet sosiaaliasiamiehen toimesta. Vaikka kyllähän se sosiaalihuoltolain mukainen ilmoittamisvelvollisuus tai ohjaamisvelvollisuus on sosiaalitoimella.”

Ensisijainen tiedottamisvelvollisuus sosiaaliasiamiestoiminnan olemassaolosta ja sosiaaliasiamiehen yhteystiedoista on toki sosiaalitoimella, joka on velvollinen järjestämään palvelun kuntalaisille. Siitä huolimatta, tai juuri siitä syystä, tässä tutkimuksessa tiedottamisen todettiin olevan sosiaaliasiamiestoiminnan ikuisuuskysymys. Edelleenkin sosiaaliasiamiehen yhteystietoja ei löydy kaikista sosiaalihuollon yksiköistä tai jos löytyy, ilmoituksen tiedot eivät välttämättä ole ajan tasalla. Siellä missä toiminnassa on vaihtoksia vain henkilöiden osalta, pulma ei ole asiakkaan kannalta kovin suuri. Mikäli sosiaaliasiamiehen yhteystiedot, ainakin puhelinnumero johon on mahdollista soittaa, löytyy ilmoituksesta vaikka numerosta vastaisi eri henkilö. Palvelun tuottajan vaihtuessa tiedottaminen sosiaaliasiamiestoiminnasta on erittäin tärkeää, että sosiaaliasiamiestoiminta säilyy palveluna helposti asiakkaiden saatavissa.

Sosiaaliasiamiehet korostivat myös toiminnastaan tiedottamisen tärkeyttä oikeissa paikoissa. Vaikkapa palveluasumista tarjoavassa yksikössä sosiaaliasiamiehen yhteystietojen paikka ei ole henkilökunnan kahvihuoneen ilmoitustaulu, tai se ei ainakaan saisi olla ilmoituksen ainoa paikka. Yhteystietojen pitäisi olla myös asiakkaiden ja heidän läheistensä saatavilla näkyvällä paikalla, vaikkapa asumisyksiköissä asiakkaiden ilmoitustaululla. Tiedottamista tarvitaan myös muista sosiaalihuollon palveluista.

Eniten välittömän asiakastyön jalkoihin jääväksi työtehtäväksi sosiaaliasiamiehet kokivat tiedottamisen. Erityisesti sivutoimisina sosiaaliasiamiehinä työskentelevät kertoivat

aikapulasta. Toinen työtehtävä imaisee helposti työajan kokonaan, aikaa jää vain vastata asiakkaiden yhteydenottoihin ja tarvittaessa järjestettäviin tapaamisiin. Toisaalta myös sivutoimiset sosiaaliasiamiehet pyrkivät vastaamaan tiedottamisen tarpeeseen aina, kun se suinkin on mahdollista. Myös väestöpohjaltaan tai maantieteellisiltä etäisyyksiltään laaja alue tuo oman haasteensa tiedottamiselle. Mitä suurempi väestöpohja sosiaaliasiamiehellä on alueellaan, sitä enemmän asiakkaiden neuvonta ja ohjaus puhelimesta sekä tapaamisissa vie työaikaa. Sosiaaliasiamies joutuu toteamaan työaikansa rajallisuuden ja asettamaan tehtävänsä tärkeysjärjestykseen.

”Tässä laajuudessa tiedotan missä pystyn, mutta minä en markkinoi itseäni tiedottajana koska minulla ei ole siihen aikaa.”

Anneli Pohjolan (2010) mukaan tiedonkulku viranomaisilta kansalaisille on kaiken kaikkiaan yksi palvelujen heikoimmista lenkeistä. Kansalaiset eivät aina ole selvillä siitä, mihin palveluihin he olisivat oikeutettuja. Pohjola toteaa, että tavoitepuheista huolimatta tarpeet ja tarjonta eivät kohta. Pohjola epäilee, että vaikenemalla tiedottamisen syynä saattaa olla se, ettei tarjonnalle edes toivota kysyntää. Ellei palveluja käytetä ja etuuksia haeta, syntyy säästöä työvoiman käytöstä ja kustannuksista. (Pohjola 2010, 52 – 53.)

Vaikuttamistyö

Sosiaaliasiamiehet toivoivat keskinäistä yhteistyötä, ”joukkovoimaa”, tiedottamiseen ja vaikuttamiseen. Sosiaaliasiamiesten yhteisiä kannanottoja vireillä oleviin sosiaalihuollon asioihin tai havaittuihin selkeisiin epäkohtiin on suunniteltu sosiaaliasiamiesten yhteisissä tapaamisissa, mutta toteuttamisen sosiaaliasiamiehet kokivat jääneen toistaiseksi varsin vaatimattomaksi. Erityisesti sivutoimiset sosiaaliasiamiehet kokivat epävarmuutta lähteä vaikuttamistyöhön ja tiedottamiseen mediassa tai muilla suuremmilla areenoilla. Sosiaaliasiamiehille tulee kannanottopyyntöjä vireillä oleviin lainsäädäntöhankkeisiin. Mikäli sosiaaliasiamiehen toiminta-alue on pieni, sosiaaliasiamiehet kokivat olevansa riittämättömiä ottamaan kantaa näihin ”suuriin linjoihin”. Myös sosiaaliasiamiehen tehtävässä aloittavat sosiaaliasiamiehet kokivat tarvitsevänsä aikaa ”päästä sisälle” tehtävään ennen tiedottamisen aloittamista.

Tiedotustilaisuuksien määrä vaihteli muutamasta kerrasta vuodessa muutamaan kertaan kuukaudessa. Parhaimmillaan, työajan antaessa myöten, sosiaaliasiamiehet järjestävät tiedotustilaisuuksia asiakasjärjestöille, kuntien viranhaltijoille ja luottamushenkilöille säännöllisesti vuosittain. He tiedottavat myös oppilaitoksissa sekä sosiaalitoimen henkilöstön täydennyskoulutuksissa. Sosiaaliasiamiehet tarjosivat juttuja lehdistölle palvelujen muuttuessa, kuten esimerkiksi tilanteessa, jossa kunnan sosiaaliasiamies oli vaihtumassa.

Tutkimuksessa tuli esille, että sosiaaliasiamiehet kaipasivat suunnitelmallisuutta ja yhteisiä linjoja tiedottamisessa myös kuntien kanssa.

” Tiedottamista vois suunnata sen mukaan miten niitä yhteydenottoja tulee, että mistä asioista niitä tulee.. kuntakohtaisesti vois ajatella että jos niitä tulisi paljon vaikka vammaispalvelusta niin sitten voisi neuvotella vammaispalvelun työntekijöiden kanssa siitä aiheesta, niistä kysymyksistä. Sitä tiedottamista voi ja vaikuttamistyötä tehdä sillä lailla suunnitelmallisesti, minun mielestäni. ”

Sosiaaliasiamiehet tiedottavat, osa varsin aktiivisesti, kuntien ja sosiaalihuollon toimipisteiden viranhaltijoita lainsäädännön uudistuksista tai uusista Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuksista, joista olivat saaneet tietoonsa.

”Kun sosiaaliasiamiehen tehtäväksi on määritelty se tiedottaminen, niin yhtä lailla voidaan jakaa tietoa myös viranomaisille, oikeuskäytännöistä vaikka. Oikeustapausratkaisusta, olivat ne sitten asiakkaan edun mukaisia tai asiakkaalle kielteisiä vaikka ne korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut.”

Tärkeänä tiedonsaantikanavana sosiaaliasiamiehet mainitsivat Sosiaaliasiamiehet ry:n, jonka sihteeri lähettää sähköpostitse ajantasaista tietoa lainsäädännöstä ja lain tulkinnasta yhdistyksen jäsenille. Sähköposteissa on Korkeimman hallinto-oikeuden tai Eduskunnan oikeusasiamiehen uusimpia ratkaisuja ja kannanottoja sosiaalihuoltoon liittyvissä asioissa. Sosiaaliasiamiehet kokevat tämän tiedottamisen helpottavan heidän tehtäväänsä. Uusimman tiedon etsiminen ja seuraaminen vievät runsaasti työaikaa, jota eri-

tyisesti sivutoimisilla sosiaaliasiamiehillä tuntuu olevan liian vähän käytettäväksi sosiaaliasiamiehen tehtävään.

Raportointi

Sosiaaliasiamiehet laativat vuosittain kunnanhallituksille selvityksen siitä, miten asiakkaan asema ja oikeudet ovat kehittyneet kunnassa toimintavuoden aikana asiakaslain 24 §:n mukaisesti. Sosiaalihuollon asiakkaan asema ja oikeudet – oppaassa (STM Oppaita 2001:11) sosiaaliasiamiehen selvityksen tekoa kunnanhallitukselle on ohjeistettu. Oppaan mukaan selvityksessään sosiaaliasiamies voi yleisellä tasolla puuttua työssään havaitsemiinsa ongelmiin ja epäkohtiin. Salassa pidettäviä tietoja tai asiakirjoja sosiaaliasiamies ei saa luovuttaa kunnanhallitukselle. Esimerkkinä oppaassa mainitaan, että sosiaaliasiamies voi kiinnittää selvityksessään huomiota siihen, miten määrärajoja on varattu tai suunnattu kunnan sosiaalipalveluihin. Sosiaaliasiamies voi arvioida myös sitä, miten sosiaalipalveluja on kunnassa järjestetty tai hän voisi tehdä ehdotuksia sosiaalihuollon ja sen laadun kehittämistä sekä edistämistä kunnassa. Sosiaaliasiamiehen antama selvitys tulisi ottaa huomioon sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen talousarviota käsiteltäessä. Tarvittaessa sosiaaliasiamieheltä tulleet tiedot voitaisiin ottaa huomioon sikäli kuin selvityksessä tulevat tarpeet antavat aihetta talousarvion sisällön muuttamiseen. (mt. 85)

Sosiaaliasiamiesten laatimat selvitykset vuodelta 2013 ovat erilaisia rakenteeltaan ja laajuudeltaan. Sivumääriltään selvityksiä oli 9 sivuisista, kolmen kunnan aluetta koskevaista selvityksestä 56 sivuiseen, 14 kunnan alueelta annettuun selvitykseen. Osa selvityksistä on kirjoitettu sosiaali- ja potilasiamiehen toimintojen yhteisiksi selvityksiksi, jolloin mukana on myös potilaan asemaa ja oikeuksia koskevaa arviointia tilastointeen. Yhteistä selvityksille on se, että kaikissa selvityksissä esitellään asiakaslaki ja sosiaaliasiamiestoiminnan lainsäädännöllinen tausta. Selvityksissä kerrotaan myös sosiaaliasiamiehen tehtävät.

Sosiaaliasiamiehet raportoivat saamistaan asiakasyhteydenotoista vaihtelevilla tavoilla. Useimmat selvitykset sisältävät palvelujen sanallista arviointia sekä tilastotietoa yhteydenottojen määristä. Useimmissa selvityksissä verrataan vähintään edellisen vuoden ja raportointivuoden yhteydenottojen määriä keskenään. Tietoja vertailemalla sosiaaliamies voi tuoda kunnanhallituksen ja muiden kiinnostuneiden lukijoiden tietoon luvuin osoi-

tettavia muutoksia kunnan sosiaalihuollossa. Mikäli jostakin sosiaalihuollon toimintalueesta on tullut huomattavasti edellistä vuotta enemmän yhteydenottoja, voidaan selvityksessä esitellä syitä yhteydenottojen lisääntymiseen. Joissakin selvityksissä tilastot oli erotettu täysin erillisiksi liitteiksi. Selvitykset eivät ole yhteismitallisia ja niiden vertaaminen on hyvin vaikeaa. Joissakin sosiaaliasiamiesten selvityksissä sosiaalihuollon asiakkaan asemaa ja oikeuksien tilaa avataan lukijalle käytännön esimerkein sosiaaliamiehen tietoon tulleista epäkohdista ja asiakastilanteista, kun taas osa sosiaaliamiehistä pitäytyy lähes yksinomaan tilastojen muotoon puristettuun informaatioon. Silloin kun sosiaaliamiehelle tulleiden yhteydenottojen määrä on vähäinen, pelkkien yhteydenottojen perusteella on vaikea esittää pitkälle meneviä johtopäätöksiä tai parannusehdotuksia kunnan sosiaalihuollon tilasta. Tapausten sanallinen kuvailu ei ole myöskään mahdollista.

Näiden muutamien pienestä kunnasta tulleiden yhteydenottojen perusteella yhteyttä ottaneet henkilöt on helppo tunnistaa. Mikäli sosiaaliasiamies kirjoittaa yhteydenottojen sisällöstä esimerkein, selvityksessä voisi saman tien käyttää asiakkaiden nimiä.

”Yksittäistapausten perusteella ei voida vetää mitään johtopäätöksiä. Minusta olisi hassua, jos niiden pohjalta alettaisiin jotakin muutoksia teemmään. Minulla on niin vähän niitä yhteydenottoja niin en minä odotakaan, että niistä syntyisi jotakin mullistavia muutoksia.”

Selvitystä kirjoittaessaan sosiaaliasiamies joutuu ratkaisemaan itsenäisesti raportointitapsansa, selvityksen tyylin ja laajuuden. Tavallinen tapa Itä-Suomessa oli laatia vuodelta 2013 sosiaaliamiehen selvitys useammalle kunnalle yhteisenä asiakirjana, mikäli sosiaaliamiehen toimialueella oli useampia kuntia. Yhteiseen selvitykseen sisältyivät myös kuntakohtaiset arvioinnit.

Haastattelemani sosiaaliamiehet olivat turhautuneita vuosittaisten raporttien kirjoittamiseen. Heidän näkemyksensä selvityksistä oli varsin selkeä: Selvityksiä hyödynnetään luvattoman vähän kunnissa ja kuntien hallinnossa, jonne vuosittainen selvitys laaditaan. Raportin kirjoittaminen koettiin ”pakkopullaksi”, samojen asioiden jankuttamiseksi vuodesta toiseen.

”Nyt vaikka kuinka hyvää työtä teet ja näät, että siellä on niitä tärkeitä asioita, kukaan ei lue niitä meidän selvityksiä, kukaan ei kommentoi niitä mitenkään. Ne on vaan tuolla ja sillä siisti. Tympäsee sellaisen työn tekeminen mistä ei ole mitään hyötyä.”

Vuosittaisen selvityksen taustaksi sosiaaliasiamiehet tilastoivat heille tulevat yhteydenotot. Sosiaaliasiamiesten tilastoinnin tavat ja tilastointiin käytettävät välineet ovat erilaisia. Useimmilla sosiaaliasiamiehillä on käytössään tilastointiohjelma tai vähintään Excel-taulukko, johon he kirjaavat saapuneet yhteydenotot. Joillakin on käytössään tutkimiehen kirjanpito; kynällä vihkoon merkitty viiva saapuneen yhteydenoton merkiksi. Toiset sosiaaliasiamiehet kirjaavat jokaisen saapuneen yhteydenotot, toiset taas jokaisen uuden asian, josta yhteyttä otetaan. Toiset tilastoivat useita tapahtumia, tilastomerkintöjä, yhdestä yhteydenotosta, mikäli yhteydenottaja tuo esille useita eri aihealueisiin liittyviä kysymyksiä. Sosiaaliasiamiehet luokittelevat yhteydenotot sosiaalihuollon toiminta-alueittain ja kunnittain. Luokittelutavoissa on eroja, kuten myös luokittelun perusteiden avaamisessa. Tilastojen vertaileminen keskenään on nykyisen käytännön vallitessa mahdotonta.

Tilastointimenetelmien ohjeistaminen yhtenäisiksi koettiin tärkeäksi asiaksi, välttämättömäksi vertailukelpoisen aineiston tuottamiseksi. Sosiaaliasiamiesten keskuudessa liikkuu ”perimätietoa” tilastointimenetelmistä ja – käytännöistä, mutta uusien sosiaaliasiamiesten aloittaessa toimintaansa tilastointia koskevan tiedon perehdyttäminen toteutuu varsin vaihtelevasti.

5.5 Sosiaalihuollon asiakkaan asema ja oikeuksien toteutuminen sosiaaliasiamiestoiminnan näkökulmasta

Sosiaalihuollon asiakkaan asema ei ole haastattelemini sosiaaliasiamiesten mukaan parantunut sinä aikana, kun he ovat seuranneet sosiaalihuollon toimintaa.

”On iso joukko ihmisiä, joiden asema on hirmu huono nykyaikana. Paljon se on osaamisessa, mutta on myös siinä, että sosiaalihuollossa ja muussa asiakaspalvelussa huomataan, että tämän ihmisen voi sivuuttaa. Sehän on syrjintää.”

Talous on noussut sosiaalihuoltoa isosti määritteleväksi tekijäksi. Sosiaaliasiamiehet seuraavat kuntien sosiaalihuollon tilannetta ja he kiinnittävät huomiota talouden ohjaamaan sosiaalihuollon työhön. Talouden suulla puhuvat sosiaalityöntekijät ja sosiaalialan työntekijät kertovat asiakkaille kuntien talouden ahdingosta ja syyllistävät ”kalliiksi tulevia” asiakkaita. Erityisesti vammaispalvelujen asiakkaat ovat viestittäneet sosiaaliasiamiehille kokemastaan syyllistämisestä viranhaltijoiden taholta. Kaikista heikoimassa asemassa olevat henkilöt eivät osaa hakeutua palveluihin eikä heistä ole toimaan asiansa puolesta. He ovat henkilöitä, jotka on helppo sivuuttaa ja jättää huomiotta.

”Yhteiskunnassa yleensäkin kaikki on talouden varassa, kaikki lasketaan sen talouden varaan eikä mistään muusta enää puhuta kuin taloudesta. 70-luvulla kun olin nuori, oli eduskunnassa arvokeskusteluja, nyt puhutaan vain rahasta. Se on tarttunut tähän viranhaltijaporukkaan, ettei uskalleta olla asiakkaan puolella ja inhimilliset seikat jätetään huomiotta ja talous sanelee kaikki. Todella ikävää.”

Kuntien viranhaltijoita on vaikea tavoittaa. Sosiaaliasiamiesten saamien asiakasyhteydenottojen perusteella sekä heidän omien havaintojensa ja kokemustensa mukaan asiakkaat eivätkä aina yhteistyökumppanitkaan tahdo saada yhteyttä työntekijöihin. Puhelintunnit ovat ruuhkaisia ja aina työntekijät eivät ole lainkaan paikalla puhelintuntien aikana. Soittopyyntöihin he vastaavat viiveellä tai pahimmassa tapauksessa eivät lainkaan. Sosiaalitoimen viranhaltijoiden kiireisyyden ja heikon tavoitettavuuden vuoksi sosiaaliasiamiehille tulee yhteydenottoja ja tiedusteluja, jotka eivät kuulu heidän toimialueeseensa. Sosiaaliasiamiehen kautta tavoitellaan sosiaalityöntekijöitä ja etuuskäsittelijöitä toimeentulotukiasioissa ja pyydetään välittämään soittopyyntöjä viranhaltijoille. Toki näilläkin yhteydenotoilla on merkityksensä: ne kertovat sosiaaliasiamiehelle sosiaalitoimen palvelujen saatavuuden vaikeudesta, joka puolestaan viestii tarpeesta arvioida sosiaalitoimen resursoinnin riittävyyttä.

Olen kuvannut Taulukossa 5 nelikenttämallin avulla Itä-Suomen sosiaaliasiamiestoiminnan vahvuuksia, heikkouksia, mahdollisuuksia ja uhkia. Kuviossa tiivistän haastattelujen, kirjallisuuden sekä esiaineistona toimineiden sosiaaliasiamiesten selvitysten pohjalta tutkimukseni tuloksia.

TAULUKKO 5. Itä-Suomen sosiaaliasiamiestoiminnan vahvuudet, heikkoudet, uhat ja mahdollisuudet asiakkaan oikeuksien ja aseman vahvistajana.

<p>VAHVUUDET</p> <ul style="list-style-type: none"> - sosiaaliasiamiesten koulutustaso hyvä - sosiaaliasiamiesten toiminta-alueet/asiakas pohja ovat enimmäkseen kohtuulliset ja toimivat palvelun saatavuuden ja asiantuntijuuden kehittymisen/ylläpitämisen kannalta - sosiaaliasiamiehillä on pitkä ja monipuolinen työkokemus - osa sosiaaliasiamiehistä on toiminut tehtävässä pitkään ja toiminnan myötä asiantuntijuus/rohkeus kasvanut - sosiaaliasiamiesten toteuttamien yhdessä laadittujen kyselyjen pohjalta selvityksissä on yhtenäisyyttä - suurin osa sosiaaliasiamiehistä sijoitettu sellaiseen yksikköön organisaatiossa, että puolueettomuus ja riippumattomuus voivat toteutua 	<p>HEIKKOUDET</p> <ul style="list-style-type: none"> - perehdyttämisen puute tehtävään - sosiaaliasiamiehillä liian pieni tai suuri toiminta-alue - tilastoinnin epäyhtenäisyys - sosiaaliasiamiesten puolueettomuus ja riippumattomuus eivät toteudu uskottavasti koko Itä-Suomessa - työn näkymättömyys, vaikuttavuuden kyseenalaisuus - sosiaaliasiamiehen yksinäisyys - niukka palaute toiminnasta - kerätyn tiedon ”hyödyttömyys”; ketään ei tunnu kiinnostavan sosiaaliasiamiehen työ, keräämät tieto, selvitykset tai muut aikaansaannokset ja niiden todellinen hyödyntäminen - sosiaalihuollon asiakaslaki tunnetaan kunnissa todella heikosti, asiakkaiden keskuudessa vieläkin heikommin
<p>MAHDOLLISUUDET</p> <ul style="list-style-type: none"> - sosiaaliasiamiesten tavoitteena oleva verkostoitumiseen mahdollistaa toiminnan kehittymistä ja hyvää laatua - verkostoitumisen/toiminnan kehittymisen myötä mahdollisuus lisätä toiminnan vaikuttavuutta ja näkyvyyttä - sosiaaliasiamiesten koulutukset ja työkokemukset ovat monipuolista asiantuntijuutta, jota on mahdollista hyödyntää sekä sosiaaliasiamiestoiminnan tukemiseksi että asiakkaiden aseman ja oikeuksien edistämiseksi - sosiaaliasiamiesten asiantuntijuuden hyödyntäminen toimintojen kehittämisessä asiakkaiden edun mukaisiksi, jopa kustannusten säästämiseksi järjestämällä oikea-aikaisia ja tarpeista lähteviä palveluja - sosiaaliasiamiehillä mahdollisuus riippumattoman asemansa puolesta tehdä asiakaslakia tunnetuksi ja edistää asiakkaiden oikeuksia 	<p>UHAT</p> <ul style="list-style-type: none"> - kuntien paine säästää toiminnan organisointikustannuksissa uhkaa toiminnan ammatillisuutta, puolueettomuutta, riippumattomuutta, jatkuvuutta, vaikuttavuutta sekä uskottavuutta - uhkana, että sosiaaliasiamiehet vaihtuvat yhä useammin, koska joka vuosi etsitään yhä edullisempia tapoja järjestää palvelu lain kirjain juuri ja juuri täyttäen – ei aidosti asiakkaan asemaa ja oikeuksia parantaen - uusimpien sosiaaliasiamiesten vaihdosten ja organisoitumistapojen myötä puolueettomuus ja riippumattomuus vaarantuvat, koska asiamiehellä voi olla myös päätöksentekoa sisältäviä tehtäviä - kunnat sanelevat ehtoja sosiaaliasiamiesten toimintatavoille ja pyrkivät rajoittamaan asiakkaiden mahdollisuuksia olla heihin yhteydessä - toiminnan tunnettavuus ja vaikuttavuus heikkenevät entisestään toiminnan oikeutusta kavennettaessa

Sosiaaliasiamiestoiminta edistää parhaiten asiakkaan asemaa ja oikeuksien toteutumista silloin, kun se toteutuu hyvin monella eri tasolla: asiakkaan, kuntalaisen, sosiaalihuollon organisaation ja siinä toimivien henkilöiden kanssa työskenneltäessä. Asiakkaan oikeuksien toteutumista palvelee parhaiten hyvin toimiva yhteistyö sosiaalihuoltoa toteuttavan tahon kanssa hyvän hallinnon hengessä toimittaessa. Olennainen osa sosiaalihuollon asiakkaan aseman ja oikeuksien edistäjänä on tieto – asianmukainen neuvonta, ohjaus ja tiedottaminen.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Itä-Suomen alueella sosiaaliasiamiehet ovat päteviä ja osaavia ammattilaisia. Kaikilla on asianmukainen koulutus ja työkokemusta, jotka molemmat on välttämätöntä tehtävän onnistuneen hoitamisen kannalta. Sosiaaliasiamiehen tehtävä edellyttää tekijältään laaja-alaista ja monipuolista osaamista, palvelujärjestelmän tuntemusta sekä kykyä ja rohkeutta antaa perusteltuja kannanottoja julkisesti havaitsemistaan epäkohdista.

Sosiaaliasiameiestoiminta tarvitsee uskottavuutta toimiakseen asiakaslain tarkoittamalla tavalla. Sosiaaliasiamies on eduskunnan oikeusasiamiehen tavoin henkilö, jolla ei ole päätösvaltaa, vaan ainoastaan asiantuntijuus- ja vaikuttavuusasema (Posio 2003, 96–97). Pohjois-Karjalassa ja Kainuussa sosiaaliasiameiestoiminta on pääosin vakiintunutta toimintaa, jolla on perinteitä, juuria ja toimivat yhteistyöverkostot. Pohjois-Karjalassa henkilövaihdoksia on ollut, mutta toiminnan ollessa vakiintunutta ja yhteystietojen sekä toiminnan tapojen jatkuessa tuttuina, asiakkaat tavoittavat sosiaaliasiamiehen todennäköisesti edelleen helposti.

Pohjois- ja Etelä-Savon alueella sosiaaliasiameiestoiminnan järjestämisessä on ollut enemmän vaihtelua ja liikehdintää vuosien 2013–2014 aikana. Toki palveluissa tapahtuu väistämättä muutoksia ja henkilövaihdoksia monista eri syistä. Sosiaaliasiameiestoiminnan järjestämistapa on vaihtunut joissakin kunnissa tiheästi viimeisten vuosien aikana. Sosiaaliasiameiestoiminnan poukkoilu palvelunjärjestäjältä toiselle ei ainakaan vahvista toimintaa. Epäilen, että sosiaaliasiameiestoiminnan uudelleenjärjestelyn ensisijainen tavoite saattaa olla jokin muu kuin parantaa sosiaalihuollon asiakkaan aseman ja oikeuksien vahvistamiseksi työskentelyä. Saattaa olla, että muutoksilla haetaan halvinta tapaa tuottaa palvelu, joka kunnan on järjestettävä. Jatkuva vaihtuvuus ja muutos jarruttavat sosiaaliasiamiehen mahdollisuutta vahvistaa asemaansa ja sen myötä tehtävänsä vaatimaa uskottavuutta ja luotettavuutta.

Tärkeä osa sosiaaliasiamiehen uskottavuudessa on ehdoton puolueettomuus, riippumattomuus ja kaiken toiminnan läpinäkyvyys. Toiminnan julkisuus ja punnitut, perustellut kannanotot edellyttävät paitsi lainsäädännön tuntemusta, myös laajaa perehtyneisyyttä toiminta-alueen sosiaalihuoltoon. Jatkuvassa muutoksessa asiantuntemusta ei pääse kertymään.

Useimmilla haastattelemillani sosiaaliasiamiehillä on sosiaaliasiamiestehtävän lisäksi myös muita tehtäviä. Osa työskentelee päätöksiä tekevinä viranhaltijoina sosiaaliasiamiestehtävän ohelle. Sosiaaliasiamiestoimintaa järjestettäessä joudutaan tasapainottelemaan toisaalta asiakkaan palvelun riittävän läheisyyden ja toisaalta sosiaalitoimesta riittävän etäisyyden välillä. Välimatka on tarpeen sosiaaliasiamiehen puolueettoman ja riippumattoman aseman turvaamiseksi.

Kysymys on ennen kaikkea sosiaaliasiamiestoiminnan uskottavuudesta asiakkaiden silmissä (Posio 2003). Asiakkaat pohtivat helposti sitä, ”kenen lauluja asiamies laulaa”, etenkin silloin, jos palkan maksaa sosiaalitoimi. Mikäli sosiaaliasiamies vaihtaa välillä roolia sosiaaliasiamiehestä sosiaalityöntekijäksi tehden päätöksiä, uskottavuutta suhteessa asiakkaisiin saattaa olla vaikea luoda. Yhteydenotto sosiaaliasiamieheen saateen jättää kokonaan tekemättä, koska asiakas ei uskalla luottaa sosiaaliasiamiehen puolueettomuuteen. Sosiaaliasiamiehen tehtävän päätoimisesti hoitamisen hyötyihin kiinnitettiin huomiota sosiaaliasiamiestoiminnan käynnistyessä alkuvaiheen arvioinnissa 2003. Ammattitaidon ja osaamisen kehittymisen kannalta palvelujen keskittäminen päätoimisen sosiaaliasiamiehen tehtäväksi olisi paras ratkaisu, vaikka sosiaaliasiamies toimisi fyysisesti kauempana kuin oman kunnan palveluksessa sivutoimisesti työskentelevä asiamies. (Haverinen ym. 2003, 78.)

Sosiaaliasiamiehen työajan jakautuminen

Päätoimisuus helpottaa merkittävästi sosiaaliasiamiehen työskentelyä kaikilla niillä toiminnan osa-alueilla, joita asiakaslaissa on sosiaaliasiamiehelle määritelty. Sosiaaliasiamiehen työajasta suurin osa menee asiakastyössä. Sosiaaliasiamiehet vastaavat puheluihin ja sähköposteihin. Tapaamisia sosiaaliasiamiehet järjestävät asiakkaiden kanssa tarvittaessa. Asiakastyö on varmasti olennaisin osa sosiaaliasiamiestoimintaa, sitä ei voi eikä pidä kieltää. Mutta riittääkö casework? Riittääkö se asiakkaan aseman ja oikeuksien edistämiseksi kunnissa? Mikäli sosiaaliasiamiehen työaika kuluu kokonaisuudessaan puhelimeen vastaten, tiedottaminen, vaikuttaminen ja kuntien sosiaalihuollon tilan seuraaminen jäävät tekemättä tai ainakin äärimmäisen vähäiselle huomiolle. Toisaalta tiedottaminen sosiaaliasiamiestoiminnasta tuo lisää asiakkaita ja lisää työtä, jonka lisäämiseen sosiaaliasiamiehen resurssit eivät välttämättä riitä. Toimiakseen sosiaaliasiamiehen tehtävässä asiakaslaissa säädetyllä tavalla, sosiaaliasiamiehen työn tulisi sisältää riittä-

västi myös tiedottamista ja vaikuttamista sosiaalihuollon asiakkaan aseman ja oikeuksien edistämiseksi. Sosiaaliasiamiestoiminnan tulisi olla resursoitu siten, että sosiaaliasiamies pystyy hoitamaan tehtävänsä kunnialla. Vastuu riittävästä resursoinnista on viime kädessä kunnalla, joka vastaa siitä, että kunnalla on nimetty sosiaaliasiamies.

Sosiaaliasiamiehet laativat vuosittain selvityksen kunnanhallituksella sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksien kehittymisestä. Sosiaaliasiamiesten selvitykset poikkeavat toisistaan paljon. Alueet ovat erikokoisia, joten raportoitavaa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista on toisilla enemmän ja toisilla vähemmän. Osa selvityksistä on koottu lähes täysin asiakasyhteydenottojen määrien perusteella. Sosiaaliasiamiehen tulisi kerätä alueensa sosiaalihuollon asiakkaiden asemasta ja oikeuksista tietoa myös muista lähteistä kuin asiakaspalautteesta. Ei ole lainkaan varmaa, että yhteydenottojen vähäisyys kertoisi siitä, että sosiaalihuolto toimii hyvin, asiakkaan asema on hyvä ja hänen oikeutensa toteutuvat. Yhteydenottojen vähäisyys saattaa johtua puutteellisesta tietämyksestä sosiaaliasiamiestoiminnasta, joka puolestaan on seurausta liian vähäisestä tiedottamisesta, neuvonnasta ja ohjauksesta. Sosiaaliasiamies voi olla vaikeasti tavoitettava joko ollessaan kiinni muissa tehtävissä tai hoitaessaan voimavaroilleen liian suurta vastuualuetta. Toisaalta asiakkaan yhteydenotto jää tekemättä, ellei asiakas koe voivansa luottaa sosiaaliasiamieheen. Sosiaaliasiamiestoiminnan luotettavuutta lisää toiminnan pysyvyys ja tieto siitä, mitkä ovat sosiaaliasiamiehen tehtävät ja mikä hänen roolinsa on. Kaikilla asiakkailla ei ole voimavaroja edes yhteyden ottamiseen.

Monille sosiaaliasiamiehille selvitys on ”pakkopulla”, jonka laatiminen turhauttaa. Heidän kokemuksensa on se, ettei selvityksellä ole käytännössä merkitystä siellä, missä siitä saatavilla oleva tieto tulisi hyödyntää. On huolestuttavaa, vaikkakin täysin ymmärrettävää, että sosiaaliasiamiehet ovat menettäneet uskonsa vaikuttamisen mahdollisuuteen. Mikäli sosiaaliasiamiehet eivät itse usko sosiaaliasiamiestoiminnan vaikuttamisen mahdollisuuksiin, voiko kukaan muu uskoa siihen?

Sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksien toteutuminen

Lainsäädäntö turvaa laajasti kansalaisen ja sosiaalihuollon asiakkaana olevan kansalaisen oikeuksia. Lainsäädäntöä voi hyödyntää, kun tuntee lainsäädäntöä ja osaa soveltaa tuota tietoa. Tietoa on runsaasti saatavilla ja Internetin aikakaudella tieto on kaikkien ulottuvilla. Vai onko? Ne kansalaiset, joilla ei ole tarvittavia välineitä eikä kykyä käyt-

tää niitä tiedonhankintaan ja hallintaan, ovat muiden henkilöiden neuvonnan ja ohjauksen varassa. Köyhät, syrjäytyneet, mielenterveyskuntoutujat, päihdeongelmaiset ja vaikkapa kehitysvammaiset kansalaiset tarvitsevat tukea päästäkseen oikeuksiensa äärelle. He ovat esimerkkejä helposti ohitettavista asiakkaista. ”Desibelidemokratian” aikakaudella palveluja saavat ne, jotka pitävät kaikista kovinta ääntä ja joilla on jo valmiiksi hyvät tiedolliset valmiudet hakea tietoa ja soveltaa sitä. Toimintakykyisillä asiakkailla on myös ymmärrystä sekä keinoja ilmaista itseään oikeassa paikassa. Avuttomat henkilöt eivät hallitse palveluverkoston etikettiä eikä heidän huutonsa kuulu riittävän kauas. Avuttomia henkilöitä ovat lapset ja muisti- tai muutoin sairaat vanhukset, päihdeongelmaiset henkilöt sekä henkilöt, joilla on puutteita kognitiivissa taidoissa, suuria vaikeuksia sosiaalisessa kanssakäymisessä sekä vuorovaikutuksessa. Sosiaaliasiamiestoiminta ei ole ainoa sosiaalihuollon asiakkaan aseman autuaaksi tekevä seikka, mutta hyvin toimiessaan se on yksi tärkeä elementti edistämään asiakkaan oikeuksien toteutumista.

Sosiaaliasiamiestoiminnan kehittäminen

Sosiaaliasiamiehet näkevät sosiaaliasiamiesten tiiviimmän verkostoitumisen kehittämisen ensisijaiseksi ja tärkeimmäksi toimenpiteeksi ammattitaitonsa kehittämiseksi ja ylläpitämiseksi. Verkostoja tarvitaan vahvistamaan sosiaaliasiamiesten tiedottamista ja kannanottoja. Joukossa on voimaa tiedottamisessa, jos missä. Sosiaaliasiamiehet työskentelevät yksin vaativassa tehtävässä, jossa heillä on velvollisuus neuvoa ja ohjata paitsi asiakkaita, myös kuntien viranhaltijoita. Verkostoituminen tarjoaisi mahdollisuuden sosiaaliasiamiehille myös erikoistumiseen ja asiantuntijuuden syventämiseen. Yksin toimiva sosiaaliasiamies joutuu olemaan ”kaikkien alojen asiantuntija” perehtyessään laajaan ja monimutkaiseen sosiaalihuollon lainsäädäntöön. Toki epävirallisia verkostoja sosiaaliasiamiehillä on olemassa ja he käyttävät niitä taitavasti etsiessään ratkaisuja viisaisiin kysymyksiin.

Onnistuneen ja riittävän laajan tiedottamisen mahdollistavana tekijänä on sosiaaliasiamiehen tehtävään käytettävissä olevan työajan riittävä määrä. Sosiaaliasiamiehen päätoimisuuden merkitys korostui erityisesti sosiaaliasiamiehen tehtävään liittyvän tiedottamistehtävän toteuttamisen yhteydessä. Sosiaaliasiamiehet toivat haastatteluissa esille ehdotuksia yhteistyön ja dialogisuuden kehittämiseksi kuntien kanssa.

Sosiaaliasiamiestoiminnasta nousevan tiedon tilastointiin ja tilastotiedon sekä sosiaaliasiamiehen havaintojen raportointiin tulisi luoda selkeät ja yhtenäiset ohjeistukset. Näin tieto saataisiin käyttöön kunnille, maakunnallista vertailua varten sekä valtakunnallista vertailua ajatellen.

7 POHDINTA

Tutkimuksellani hain vastauksia sosiaaliasiamiestoiminnan toteutumisen tapaan Itä-Suomen alueella sekä siihen, miten itäsuomalainen sosiaaliasiamiestoiminta edistää ja turvaa asiakkaan asemaa ja oikeuksia. Tutkimusta tehdessäni olin ilahtunut Itä-Suomen alueella työskentelevien sosiaaliasiamiesten hyvästä koulutuksesta ja monipuolisesta työkokemuksesta sosiaalihuollosta. Puolestaan se, kuinka vaihtelevasti ja enimmäkseen huonosti hyödynnettyä tuo asiantuntemus on, oli tutkijalle hämmentävää. Sosiaaliasiamiestoiminta on näköalapaikka kuntien sosiaalihuoltoon. Näiltä paikoilta saatavien näkymien yhdistäminen antaisi valtakunnallisesti tietoa koko maan sosiaalihuollon tilasta, jos joku keräisi nämä tiedot yhteen. Sosiaaliasiamiesten vuosittaiset selvitykset ovat varsin vaihtelevasti hyödynnettyjä eri kunnissa. Toisissa kunnissa selvitykset todella käsitellään paitsi kunnanhallituksissa, myös lautakunnissa ja viranhaltijoiden kesken. Toiset kunnat kuljettavat sosiaaliasiamiehen selvityksen muodollisesti kunnanhallituksen listalla tiedoksi saatettavana asiana. Osa kunnista ohittaa sosiaaliasiamiehen selvityksen täysin, eivätkä kaikki kunnat vaivaudu tekemään yhteistyötä selvitystä laativan sosiaaliasiamiehen kanssa. Selvitykset ovat varsin erilaisia selkeän, yhtenäisen ohjeistuksen puuttuessa. Toiset selvitykset ovat helpommin hyödynnettävissä kuin toiset. Olennainen kysymys on se, *halutaanko* sosiaaliasiamiesten selvityksiä hyödyntää.

Tutkimusta kirjoittaessani en voinut välttää pohtimasta, ketä sosiaaliasiamiestoiminta kiinnostaa? Vai kiinnostaako se todellisuudessa ketään? Olen kuitenkin varma siitä, että sosiaaliasiamiestoiminnan tulisi kiinnostaa meitä kaikkia, meitä kansalaisia: asiakkaita, sosiaalialan henkilöstöä perustyötä tekeviä johtaviin viranhaltijoihin, päättäjiä ja lainsäätäjiä. Sosiaaliasiamiestoiminta elävänä ja vireänä helpottaisi sekä asiakkaiden että työntekijöiden elämää rakennemuutoksen myllertäessä sosiaalihuollossa.

Tutkimukseni ajoittui ajankohtaan, jolloin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta on suunniteltu uudistettavaksi. Suunnitelmat ovat muuttuneet useita kertoja eikä uudistuksen lopullisesta muodosta tai aikataulutuksesta ole päästy sopuun. Palvelujen järjestämisen aloittaminen näissä mahdollisesti tulevilla, todennäköisesti suurissa kokonaisuuksissa, on vaativa ponnistus. Suurissa rakennemuutoksissa pienet asiat tahtovat unohtua. Muutoksia valmisteltaessa keskustellaan rahasta, palvelujen uudelleen järjestelmisestä, toimintojen tehostamisesta, tietojärjestelmien yhteensovittamisesta ja jälleen

rahasta. Muistaako kukaan, miksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ovat olemassa? Kaiken alku ja juuri on kansalainen, kuntalainen, asiakas tai potilas.

Suuren sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän uudistuksessa tarvittaisiin kaikki tieto ja taito käyttöön niille, jotka valmistelevalle ja suunnittelevat tuota muutosta ja heille, jotka tekevät asiasta päätöksiä. Alueellisesti ja valtakunnallisesti palveluja suunniteltaessa tärkeää tietoa on jo ohitettu ja jätetty hyödyntämättä heittämällä sosiaaliamiestoiminta tuuliajolle.

Uusi sosiaalihuoltolaki nostaa rakenteellisen sosiaalityön sosiaalihuollon keskeiseksi toimintatavaksi (30.12.2014/1301, § 7). Ajatuksena on, että sosiaalityöstä saatava tieto ja palaute ovat hyödynnettävissä palveluja suunniteltaessa ja niiden käytännön toteutuksessa. Kummastelen sitä, että vuodesta 2001 toiminnassa ollut sosiaaliamiesjärjestelmä on unohdettu tiedon tuottajana kokonaan. Sosiaaliamiehet keräävät tietoa sosiaalihuollon toimivuudesta ja erityisesti siitä, missä kohtaa sosiaalihuollon toiminnassa on asiakkaiden kannalta parantamisen varaa. Vaikka uudessa sosiaalihuoltolaissa nostetaan palaute ja käytännön työstä nouseva tieto arvoonsa, nähtäväksi jää käytännön toteutuksen onnistuminen. Eikö olisi viisautta vahvistaa toiminnassa olevaa sosiaaliamiestoimintaa ja hyödyntää myös sieltä nousevaa tietoa, kunhan ensin päästäisiin siihen vaiheeseen, että tuo tieto osattaisiin kerätä talteen?

Sosiaaliamiestoiminnan kehittämiseen olisi kannattanut paneutua jo aikaisemmin. Tilastoinnin yhdenmukaistaminen ja vertailukelpoisen tiedon saaminen olisi taatusti helpottanut toimintojen suunnittelua. Sosiaaliamiestoiminta näyttää olleen asiakaslain voimaantulosta lähtien oman onnensa nojassa seilaava lastu laineilla. Sosiaaliamiestoiminta tarvitsee selkeän tuen, ohjauksen ja kehittämisen suunnan. Viimeistään nyt olisi kiireesti sovittava, kuka todella ottaa vastuun sosiaaliamiestoiminnasta ja sen kehittämisestä valtakunnallisesti. Sosiaali- ja terveysministeriö, THL, Valvira ja aluehallintovirastot ovat, jokainen tahollaan, olleet mukana sosiaaliamiestoiminnan valvonnassa ja seurannassa. Mikään näistä, edellä mainituista tahoista, ei kuitenkaan ole ottanut asiakseen sosiaaliamiestoiminnan kehittämistä käytännössä. Tutkimustietoa tuen ja ohjauksen tarpeesta on ollut tarjolla sosiaaliamiestoiminnan alkuvaiheista alkaen ja toistuvasti erilaiset tutkimukset ja selvitykset ovat päättyneet samoihin johtopäätöksiin.

LÄHTEET

Arajärvi, Pentti 2011. Kestävä kehitys perus- ja ihmisoikeuksien raamissa. Teoksessa Sosiaalisesti kestävä kehitys. Pohjola, Anneli & Särkelä, Riitta (toim.). Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki, 79 - 95.

Avuttomuus lainsäädännössä. Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät – työryhmä. Raportti I. Raportteja 14/2008. Sosiaali- ja terveystieteen tutkimus- ja kehittämiskeskus, Helsinki.

Dogan, Minna 2006. Sosiaaliamiehet asiakkaiden aseman ja oikeuksien edistäjinä. Sosiaali- ja terveystieteen keskusliitto ry. Gummerus Kirjapaino Oy, Vaajakoski.

Eskola, Jari & Suoranta, Juha 2008. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. 8. painos. Vastapaino, Tampere.

Haverinen, Riitta , Siltaniemi, Aki , Andersson, Sirpa , Kemppainen, Erkki , Maaniittu, Maisa & Londén, Pia 2003. Sosiaaliamiestoiminta käynnistyi – alkuvaiheen arviointi. FinSoc arviointiraportteja 1/2003. Stakes, Helsinki.

HE 137/1999

HE 185/2014 vp

Heinonen, Jari 2014. Rakenteellinen sosiaalityö muutoksessa ja muuttujana. Teoksessa Rakenteellinen sosiaalityö. Sosiaalityön tutkimuksen vuosikirja 2014. Pohjola, Anneli, Laitinen, Merja & Seppänen, Marjaana (toim.). UNIPress, EU, 37 – 63.

Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena 2000. Tutkimushaastattelu. Yliopistopaino, Helsinki.

Hirsjärvi, Sirkka, Remes, Pirkko ja Sajavaara, Paula 2009. Tutki ja kirjoita. 15. uudistettu painos. Kustannusosakeyhtiö Tammi, Helsinki.

Häikiö, Liisa & Niemenmaa, Vivi 2007. Valinnan paikat. Teoksessa Tapaustutkimuksen taito. Laine, Markus, Bamberg, Jarkko & Jokinen, Pekka (toim.) Gaudeamus Helsinki University Press, Helsinki, 41 – 56.

Hänninen, Sakari 2009. Kansalaisen oikeuden muuttuvat ehdot. Teoksessa Rakenteet, avuttomuus ja lainsäädäntö Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät –työryhmä Raportti II. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Raportti 14/2009. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä, 15 – 45.

Juhila, Kirsi 2006. Sosiaalityöntekijöinä ja asiakkaina sosiaalityön yhteiskunnalliset tehtävät ja paikat. Vastapaino, Tampere.

Julkunen, Raija 2001. Suunnanmuutos 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Vastapaino, Tampere.

Julkunen, Raija 2006. Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. Stakes, Helsinki.

Jyränki, Antero 2000. Uusi perustuslakimme. Iura nova, Turku.

Jämsä, Ville 2010. Oikeusturvahavaintoja sosiaaliasiamiehen työssä. Teoksessa Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät –työryhmä Raportti III. Pajukoski, Marja (toim.). Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Raportti 19/2010. Yliopisto-paino, Helsinki, 42 – 53.

Kivelä, Päivi 2014. Syrjässä syrjäytyneet. Sininauhaliitto. pdf-julkaisu. luettu 26.3.2015. http://www.sininauhaliitto.fi/sites/default/files/syrjassa_syrjaytyneet_kirja_sininauhaliitto.pdf

Koskiaho, Briitta 2008. Hyvinvointipalvelujen tavaratalossa. Vastapaino, Tampere.

Kröger, Teppo 2014. Yli-ikäinen sosiaalihuolto. Teoksessa Sosiaalihuollon tila ja tulevaisuus. Haverinen, Riitta & Kuronen, Marjo & Pösö, Tarja (toim.). Vastapaino, Tampere, 25 – 41.

Kaupunkien ja kuntien lukumäärä. Kuntajaot ja asukasluvut 2000 – 2015. Kunnat.net. <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/aluejaot/kuntien-lukumaara/Sivut/default.aspx> Luettu 22.4.2015.

Laine, Markus, Bamberg, Jarkko & Jokinen, Pekka 2007. Tapaustutkimuksen käytäntö ja teoria. Teoksessa Tapaustutkimuksen taito. Laine, Markus, Bamberg, Jarkko & Jokinen, Pekka (toim.). Gaudeamus Helsinki University Press, Helsinki, 9 – 38.

Laitinen, Merja & Kemppainen, Tarja 2010. Asiakkaan arvokas kohtaaminen. Teoksessa Asiakkuus sosiaalityössä. Laitinen, Merja & Pohjola, Anneli (toim.) Helsinki Gaudeamus University Press, Helsinki, 138 – 177.

Laki ja asiakkaan oikeudet. Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät –työryhmä. Loppuraportti IV. Raportti 48/2011. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Juvanes Print, Tampereen yliopistopaino Oy, Tampere.

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000

Laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista 272/2005

Laki potilaan asemasta ja oikeuksista 785/1992

Liukkonen, Miikka 2010. Näennäisoikeusturva sosiaali- ja terveydenhuollossa. Teoksessa Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät –työryhmä Raportti III. Pajukoski Marja (toim.) Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Raportti 19/2010. Yliopistopaino, Helsinki, 54 – 63.

Mäenpää, Olli 2012. Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 4. painos. Edita, Helsinki.

Mäntysaari, Mikko 2006. Syrjiikö sosiaalityö? Teoksessa Vääryyskirja. Helne, Tuula & Laatu, Markku (toim.). Kelan tutkimusosasto, Helsinki, 115 – 132.

Möttönen, Sakari & Kettunen, Pekka 2014. Sosiaalipalvelut kuntien hallinto- ja palvelurakenteiden murroksessa. Teoksessa Sosiaalihuollon tila ja tulevaisuus. Haverinen, Riitta & Kuronen, Marjo & Pösö, Tarja (toim.). Vastapaino, Tampere, 109 – 124.

Nummela, Tuija 2005. Nuorallatanssi – sosiaaliasiamiehet tuottamassa oikeushyvää. Kuopion yliopisto. Lisensiaattityö.

Nummela, Tuija 2011. Asiakkaan asema ja oikeuksien toteutuminen aikuissosiaalityössä. Itä-Suomen yliopisto Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta, Kuopio.

Ombudsmännens. Viitattu 5.4.2015. <http://www.manskligarattigheter.se/sv/vem-gor-vad/sverige/ombudsmannen>

Pajukoski, Marja 2010. Mitä oikeusturva on? Teoksessa Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät –työryhmä Raportti III. Pajukoski, Marja (toim.) Terveyden ja hyvinvoinnin laitos Raportti 19/2010, 20 – 41.

Pohjola, Anneli 2010. Asiakas sosiaalityön subjektina. Teoksessa Asiakkuus sosiaalityössä. Laitinen, Merja & Pohjola, Anneli (toim.) Helsinki Gaudeamus University Press, Helsinki, 19 – 74.

Pohjola, Anneli & Särkelä Riitta 2011. Tarttumapintoja sosiaalisesti kestäväan kehitykseen. Teoksessa Sosiaalisesti kestävä kehitys. Pohjola, Anneli & Särkelä, Riitta (toim.) Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry, Helsinki.

Posio, Sirpa 2003. Sosiaaliasiamies. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/03, 87–99.

Rakenteet, avuttomuus ja lainsäädäntö. Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät –työryhmä. Raportti II. Raportti 14/2009. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä.

Ruusuvuori, Johanna & Tiittula, Liisa 2005. Johdanto. Teoksessa Haastattelu, tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus. Ruusuvuori, Johanna & Tiittula, Liisa (toim.). Vastapaino, Tampere, 9 – 56.

Räty, Tapio 2010. Yksilöhuollon päätöksenteko ja asiakas. Teoksessa Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät –työryhmä. Raportti III. Raportti 19/2010. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Yliopistopaino, Helsinki, 64 – 70.

Saarenpää, Ahti 2010. Kansalainen, yksilö oikeudellisesti kaiken keskipisteessä. Teoksessa Asiakkuus sosiaalityössä. Laitinen, Merja & Pohjola, Anneli (toim.). Helsinki Gaudeamus University Press, Helsinki, 75 – 137.

Salviander, Rita 2015. Sähköposti 20.4.2015.

Scheinin, Martin 1999. Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja Suomen perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Perusoikeudet. Hallberg, Pekka, Karapuu, Heikki, Scheinin, Martin, Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka. Werner Söderström Lakitieto Oy, Helsinki, 187 – 203.

Sosiaaliasiamiestoiminnan kehittäminen. 2008. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 17. (pdf julkaisu)

Sosiaalihuollon asiakkaan asema ja oikeudet. 2001. Sosiaali- ja terveysministeriön op-paita 2001:11. Helsinki.

Sosiaalihuoltolaki 30.12.2014/1301.

Talentia .www.talentia.fi/files/251/Sosiaalityon_maaritelma.pdf . Luettu 23.10.2014

Toikko, Timo 2014. Vastuullinen asiakkuuden paradigma. Teoksessa Sosiaalihuollon tila ja tulevaisuus. Haverinen, Riitta , Kuronen, Marjo & Pösö, Tarja (toim.). Vastapaino, Tampere, 161 - 175.

Toikko, Timo 2005. Sosiaalityön ideat. Johdatus sosiaalityön historiaan. Vastapaino, Tampere.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli 2009. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Gummerus, Jyväskylä.

Tuori, Kaarlo & Kotkas, Toomas 2008. Sosiaalioikeus. WSOYpro, Juva.

Vammaislainsäädännön uudistamistyöryhmän loppuraportti. 2015. Sosiaali- ja terveysministeriö, Raportteja ja muistioita 2015:21. pdf-julkaisu.

http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=12777119&name=DLFE-34409.pdf Luettu 20.4.2015.

Ylikerälä, Sirpa & Loippo, Satu & Hiekkala, Merja (toim.) 2005. Sosiaaliasiamiestoiminnan kehittämishanke. Loppuraportti. Pikassos Oy.

<http://www.pikassos.fi/aineistot/finish/15-yleinen-sosiaalipalvelujen-kehittaminen/53-sosiaaliasiamiestoiminnan-kehittamishankkeen-loppuraportti>. Luettu 12.2.2015.

LIITTEET

Liite 1

HAASTATTELUTEEMAT

1 Taustatiedot

- Ikä ja sukupuoli
- Koulutus
- Työkokemus sosiaaliasiamiehenä ____v____kk
- Sosiaaliasiamiestehtävää edeltävä työkokemus, mainitse mielestäsi merkittävimmät
- Päätoiminen/sivutoiminen
Mitä ovat sivutoimisen sosiaaliasiamiehen muut tehtävät?
Kuinka paljon työajastasi sosiaaliasiamiestoimintaan on käytettävissäsi (%)?
- Sosiaalimiestoiminta-alueesi kuntien lukumäärä ja väestöpohja

2 Sosiaaliasiamiestoiminnan organisointi

- Sosiaaliasiamiestoiminnan järjestämistapa alueellasi?
- Onko sosiaaliasiamies tasapuolisesti kaikkien alueella asuvien henkilöiden tavoitettavissa?

3 Sosiaaliasiamiehen puolueettoman ja riippumattoman aseman varmistaminen

- Mitä puolueettomuus ja riippumattomuus mielestäsi tarkoittavat sosiaaliasiamiestehtävässä?
- Koetko olevasi puolueeton ja riippumaton sosiaaliasiamies?
- Millä tavoin sosiaaliasiamiehen puolueeton ja riippumaton asema turvataan parhaiten?

4 Sosiaaliasiamiehen työn ja osaamisen kehittäminen

- Onko sosiaaliasiamiestyötä kehitetty?
- Mitä on sosiaaliasiamiehen osaaminen?
- Kuinka osaamista ylläpidetään?

5 Sosiaaliasiamiestoiminnan seurannan ja valvonnan kehittäminen

- Kerätäänkö ja hyödynnetäänkö sosiaaliasiamiestoiminnan tuottamaa tietoa?

Liite 2

Tarkentavat haastattelukysymykset:

1 Taustatiedot

- Ikä ja sukupuoli
- Koulutus
- Työkokemus sosiaaliasiamiehenä ____v____kk
- Sosiaaliasiamiestehtävää edeltävä työkokemus, mainitse mielestäsi merkittävimmät
- Päätoiminen/sivutoiminen
 - Mitä ovat sivutoimisen sosiaaliasiamiehen muut tehtävät?
 - Kuinka paljon työajastasi sosiaaliasiamiestoimintaan on käytettävissäsi (%)?
- Sosiaalimiestoiminta-alueesi kuntien lukumäärä ja väestöpohja
- Kuinka sinusta tuli sosiaaliasiamies? Millä odotuksilla ja tavoitteilla otit tehtävän vastaan?

2 Sosiaaliasiamiestoiminnan organisointi

- Sosiaaliasiamiestoiminnan järjestämistapa alueellasi
- Onko sosiaaliasiamies tasapuolisesti kaikkien alueella asuvien henkilöiden tavoitettavissa?
 - Millä välineillä asiakas tavoittaa sosiaaliasiamiehen?
 - Onko asiakkaalla mahdollisuus tavata sosiaaliasiamies?
 - Onko henkilökohtaisen tapaamisen mahdollisuudella merkitystä? Jos on, niin mikä?

3 Sosiaaliasiamiehen puolueettoman ja riippumattoman aseman varmistaminen

- Mitä puolueettomuus ja riippumattomuus mielestäsi tarkoittavat sosiaaliasiamiestehtävässä?
- Koetko olevasi puolueeton ja riippumaton sosiaaliasiamies?
- Millä tavoin sosiaaliasiamiehen puolueeton ja riippumaton asema turvataan parhaiten?
 - Oletko kokenut ohjailua/painostusta sosiaaliasiamiehenä toimiessasi?
 - Jos, niin missä tilanteessa?

4 Sosiaaliasiamiehen työn ja osaamisen kehittäminen

- Onko sosiaaliasiamiestoimintaa kehitetty?
 - tilastoitko sosiaaliasiamiehelle tulevat yhteydenotot? miten?

- onko tällä hetkellä käytössäsi oleva raportointitapa/menetelmä riittävä ja toimiva vai onko siinä kehitettävää? Mitä kehitettävää?
- työmenetelmien, työvälineiden kehittäminen, verkostoituminen?
- yleensä?
- omassa organisaatiossasi?
- jos on, miten?
- Mitä on sosiaaliasiamiehen osaaminen?
 - työn painopiste; mille osaamiselle on eniten kysyntää?
- Kuinka osaamista ylläpidetään?
 - työnohjaus?
 - koulutukset? millaisia? koska viimeisin?
 - mistä sosiaaliasiamies saa tukea jaksamiseen?

5 Sosiaaliasiamiestoiminnan seurannan ja valvonnan kehittäminen

- Kerätäänkö ja hyödynnetäänkö sosiaaliasiamiestoiminnan tuottamaa tietoa?
- Tilastojen ja raporttien tuottaman tiedon kerääminen, yhteenveto ja hyödyntäminen -> vaikuttaminen sosiaalihuollon kehittämisessä ja erityisesti asiakkaan aseman ja oikeuksien edistämiseksi

Liite 3

Esimerkki sosiaaliasiamiesten esimiehille lähetetystä sähköpostista:

Hei

Opiskelen Itä-Suomen yliopistossa sosiaalityötä ja olen tekemässä Pro gradu -tutkielmaani sosiaaliasiamiestoiminnasta Itä-Suomessa. Aion haastatella kaikki alueella toimivat sosiaaliasiamiehet saadakseni käsityksen sosiaaliasiamiestoiminnan tämän hetkisestä tilanteesta ja mahdollisista kehittämisen tarpeista sosiaaliasiamiesten kokemana. Haastattelut ja muu aineisto eivät sisällä salassapidettäviä yksilöasioita ja aineistoa käsittelen siten, etteivät yksittäisten sosiaaliasiamiesten kommentit nouse tunnistettavina esille.

Tutkielmani ohjaaja on yliopistonlehtori Raija Väisänen.

Sosiaaliasiamies X X on lupautunut haastateltavakseni. Mikäli asiassa tarvitaan muita toimenpiteitä tai haluatte lisätietoja, pyydän ystävällisesti ottamaan yhteyttä allekirjoittaneeseen.

Ystävällisin terveisin

Marja Kekki
sosiaalityön opiskelija
[sähköpostiosoite](#)
puh. xxx xxxxxxxx